

Federico Revelli

**UNA PROPOSTA DI RIFORMA
DELLA FINANZA REGIONALE
IN ITALIA**

W.P. 145/2001

IRES



Federico Revelli

**UNA PROPOSTA DI RIFORMA
DELLA FINANZA REGIONALE
IN ITALIA**

W.P. 145/2001

Working paper n. 145, marzo 2001
Serie "Il federalismo fiscale in Piemonte"



ISTITUTO DI RICERCHE ECONOMICO-SOCIALI DEL PIEMONTE

L'IRES PIEMONTE è un istituto di ricerca che svolge la sua attività d'indagine in campo socioeconomico e territoriale, fornendo un supporto all'azione di programmazione della Regione Piemonte e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi. Costituito nel 1958 su iniziativa della Provincia e del Comune di Torino con la partecipazione di altri enti pubblici e privati, l'IRES ha visto successivamente l'adesione di tutte le Province piemontesi; dal 1991 l'Istituto è un ente strumentale della Regione Piemonte. Giuridicamente l'IRES è configurato come ente pubblico regionale dotato di autonomia funzionale disciplinato dalla legge regionale n. 43 del 3 settembre 1991.

Costituiscono oggetto dell'attività dell'Istituto:

- la relazione annuale sull'andamento socioeconomico e territoriale della regione;*
- l'osservazione, la documentazione e l'analisi delle principali grandezze socioeconomiche e territoriali del Piemonte;*
- rassegne congiunturali sull'economia regionale;*
- ricerche e analisi per il piano regionale di sviluppo;*
- ricerche di settore per conto della Regione e di altri enti.*

© 2001 IRES – Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte
via Nizza 18
10125 Torino
Tel. 011.66.66.411, fax 011.66.96.012

Si autorizza la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto del volume con la citazione della fonte.

Indice

**UNA PROPOSTA DI RIFORMA
DELLA FINANZA REGIONALE IN ITALIA**

Presentazione	5
Introduzione	9
1. Princìpi generali	11
1.1 Spese	11
1.2 Entrate	12
1.3 Spese standard	13
1.4 Entrate standard	14
2. Determinazione delle spese e delle entrate standardizzate delle regioni	14
3. Il calcolo del trasferimento	16
4. Classificazione funzionale delle spese delle regioni per funzioni proprie	17
4.1 Classificazione per codici funzionali	17
4.2 Individuazione delle determinanti di spesa per settori funzionali	18
5. Classificazione delle entrate	22
6. Calcolo del trasferimento perequativo alle regioni	24
6.1 Il meccanismo perequativo	24
6.2 L'applicazione del modello basato sul fattore risorse al 1997	26

6.3 Popolazione ed economie di scala nella fornitura dei servizi pubblici regionali	38
7. L'applicazione del modello basato sul fattore risorse e sul fattore fabbisogni di spesa al 1997	39
8. Istituzione di un fondo perequativo nazionale orizzontale	54
Conclusioni	55
Riferimenti bibliografici	59
Leggi	61
Appendice	
Il ruolo delle economie di scala nella fornitura dei servizi pubblici regionali	62

Questo lavoro costituisce il primo contributo dell'IRES Piemonte per un programma di ricerca comparata sulle dinamiche istituzionali nelle regioni urbane in Europa, iniziato nel 1996 e svolto attraverso una rete di istituzioni di ricerca in Francia, Inghilterra, Germania e Olanda. Sono state analizzate, oltre a quella di Torino, le regioni urbane di Bologna, Lione, Bordeaux, Rotterdam, Stoccarda, Manchester, e del bacino lemanico. Il Laboratoire de recherches Interdisciplinaires Ville, Espace et Société de l'Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat di Lione è stato il capofila del programma di ricerca finanziato dalla Agence Rhône-Alpes pour les Sciences Sociales et Humaines. La versione definitiva di questo lavoro è contenuta nel rapporto finale della ricerca recentemente pubblicato in Francia (B. Jouve, C. Lefèvre, a cura di, Villes, Métropoles. Les nouveaux territoires du politique. Paris: Economica, 1999).

Presentazione

Stefano Piperno

5

La finanza regionale e locale in Italia ha avuto carattere derivato sino al 1992. Le riforme avviate a partire da tale anno hanno trasformato il sistema in misura rilevante, con la graduale introduzione di nuovi tributi autonomi a livello regionale, provinciale e comunale. Con leggi successive sono stati introdotti: a) un nuovo tributo comunale, l'ICI; b) un nuovo tributo regionale, l'IRAP; c) un'addizionale regionale all'IRPEF, pari allo 0,50% per il 1998 e 1999, con possibilità, successivamente, di salire sino all'1%; d) l'opportunità anche per comuni e province di introdurre gradualmente un'addizionale all'IRPEF¹; e) il riordino di

tutta una serie di altri tributi regionali e locali.

La ritrovata autonomia di regioni ed enti locali rende necessario un meccanismo di perequazione che compensi le elevate differenze nelle basi imponibili e nella capacità fiscale fra le diverse aree del Paese. L'importanza della componente perequativa nel finanziamento statale della finanza locale (comuni e province) è infatti cresciuta a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, parallelamente al graduale aumento della componente dei tributi autonomi degli enti locali. La perequazione, inizialmente finalizzata alla riduzione dei differenziali di spesa

¹ Mentre è stata eliminata la possibilità di una compartecipazione di province e comuni al gettito IRAP.

corrente pro capite, è stata allargata, a partire dal 1994, anche al lato delle entrate, attraverso l'introduzione di un fondo per correggere gli squilibri della fiscalità locale.

Per le regioni a statuto ordinario la dimensione dell'autonomia tributaria si è mantenuta ridotta fino al 1998. Ciò spiega l'assenza di una politica perequativa generale con l'istituzione di uno specifico fondo, come è avvenuto per gli enti locali. A partire dal 1998 l'introduzione dell'IRAP e dell'addizionale IRPEF ha posto le premesse per una completa ridefinizione della politica perequativa, anche per questi livelli di governo.

In questo contesto, l'art. 10 della l. 133/99 prevede – attraverso una delega al Governo – un ridisegno del sistema di finanziamento generale dello Stato alle regioni e agli enti locali, basato esclusivamente su criteri perequativi.

In particolare, per le regioni si prevede l'abolizione di tutti i finanziamenti specifici statali che verranno sostituiti da un aumento delle aliquote di compartecipazione dell'addizionale regionale all'IRPEF e all'accisa sulla benzina, nonché l'introduzione di una compartecipazione all'IVA in misura non superiore al 20% del gettito complessivo. Una parte della compartecipazione all'IVA (ed, eventualmente, della comparatecipazione all'accisa sulla benzina) è riservata al finanziamento di un fondo perequativo, da ripartire tra le regioni sulla base della capacità fiscale relativa ai principali tributi e compartecipazioni ai tributi erariali, nonché delle capacità di ricupero dell'evasione fiscale e dei fabbisogni sanitari (unico indicatore connesso alle spese).

Per gli enti locali è previsto un nuovo sistema di trasferimenti in funzione “delle esigenze di perequazione connesse all'autonomia impositiva e alla capacità fiscale relativa all'ICI e alla compartecipazione all'IRPEF non facoltativa. La perequazione deve basarsi su quote capitarie definite in relazione alle caratteristiche territoriali, demografiche e infrastrutturali, nonché alle situazioni economiche e sociali”.

Sia per le regioni che per gli enti locali è prevista l'introduzione graduale del nuovo sistema, al fine di consentire una sua messa a regime non traumatica per le amministrazioni che saranno sottoposte a rilevanti tagli nei trasferimenti.

In definitiva, almeno per quanto concerne i trasferimenti perequativi, la legge offre la possibilità di una visione unitaria del problema della finanza regionale e locale in Italia.

Il presente lavoro propone un nuovo modello perequativo per la finanza regionale in Italia – coerente con le previsioni della l. 133/99

– sulla base dei risultati di una ricerca svolta dall'IRES per la Commissione tecnica per la spesa pubblica del Ministero del Tesoro nel corso del 1999².

Nella prima parte viene descritto il sistema perequativo proposto in maniera omogenea per regioni e comuni. Nella seconda, il sistema viene sperimentato sulle 15 regioni a statuto ordinario. L'applicazione del modello a un "campione" di amministrazioni comunali – costituito dai comuni delle regioni Piemonte, Toscana e Calabria³ – sarà invece presentata in un Quaderno di ricerca IRES in fase di ultimazione e da considerare quindi strettamente connesso al presente lavoro.

L'IRES, dopo un lungo impegno di studio sui problemi delle relazioni intergovernative e del federalismo fiscale, offre al dibattito politico istituzionale, al termine della sesta legislatura regionale, una proposta di riforma con forti elementi innovativi, come avrà modo di constatare il lettore che avrà la pazienza di approfondirla.

² Cfr. Ministero del Tesoro, Commissione tecnica per la spesa pubblica, Studio per un modello perequativo della finanza regionale e locale, IRES, dattil., luglio 1999. La ricerca è stata frutto di un lavoro di impostazione e discussione collettiva da parte di un gruppo di lavoro presso l'IRES composto da Stefano Piperno (IRES, coordinatore della ricerca), Marilena Locatelli (Università di Torino), Federico Revelli (Università di Torino), Roberto Zanola (Università del Piemonte Nord orientale). All'impostazione del lavoro e alle riunioni del gruppo ha partecipato Giorgio Brosio, in qualità di commissario referente per la Commissione tecnica per la spesa pubblica del Ministero del Tesoro. Lucrezia Scalzotto (IRES), con la collaborazione di Eugenio Novelli, ha curato la predisposizione e il controllo dei data base sulla finanza comunale e la loro integrazione con l'archivio socioeconomico dell'Ancitel.

³ Il sistema, con i dovuti adeguamenti, è applicabile anche alle province.

Introduzione

Il lavoro si prefigge di elaborare uno schema perequativo della finanza delle 15 regioni italiane a statuto ordinario che risponda, da un lato a criteri di equità ed efficienza, e che dall'altro recepisca le recenti innovazioni in materia di tributi propri regionali, addizionali regionali a imposte nazionali e trasferimenti erariali. Come è noto, il collegato fiscale approvato nel maggio 1999 prevede la soppressione degli attuali trasferimenti erariali a favore delle regioni e la loro sostituzione con la combinazione di un aumento dell'aliquota addizionale all'IRPEF, l'aumento dell'aliquota di compartecipazione all'accisa sulla benzina e l'istituzione di una compartecipazione all'IVA. Dal punto di vista redistributivo, il collegato fiscale prevede poi

l'istituzione di uno schema perequativo orizzontale tra le regioni. La prima parte di questo lavoro ha carattere metodologico e delinea i principi fondamentali cui lo schema perequativo si dovrebbe ispirare: il principio della capacità fiscale e quello dei fabbisogni di spesa (paragrafi 1, 2 e 3). Nella seconda parte (paragrafi 4, 5, 6 e 7) si calcolano le spese "standardizzate" per regione – ovvero si individuano i fabbisogni regionali di spesa, con particolare riguardo alla spesa sanitaria – e le entrate "standardizzate" per regione – cioè i gettiti tributari potenzialmente a disposizione delle singole regioni quando queste applichino una pressione fiscale omogenea. È così possibile calcolare il trasferimento spettante a

ogni regione, tenendo conto sia del fattore "risorse" che del fattore "fabbisogni".

Infine, nel paragrafo 8 si simula l'applicazione integrale dell'articolo 10 del collegato fiscale, calcolando le aliquote delle imposte addizionali e in compartecipazione che garantiscono l'autosufficienza finanziaria delle regioni e l'eliminazione di ogni squilibrio verticale. Ne risulta quindi uno schema di perequazione orizzontale che continua a ispirarsi ai criteri della capacità fiscale e dei fabbisogni di spesa.

1. Principi generali

1.1 Spese

Le spese regionali cui si fa qui riferimento sono le spese di parte corrente delle 15 regioni a statuto ordinario. Lo schema perequativo inter-regionale che viene presentato potrebbe tuttavia prevedere anche la possibilità che la perequazione della finanza locale passi alle regioni stesse, le quali riceverebbero in tal caso trasferimenti erariali per tale scopo. Di conseguenza, oltre alle spese per le competenze proprie, nei bilanci regionali comparirebbero in uscita anche le spese per l'erogazione dei trasferimenti perequativi agli enti locali¹. Per semplicità, possiamo quindi suddividere le spese pro capite della regione

k ($k = 1, \dots, 15$, ovvero le 15 regioni italiane a statuto ordinario)

in un ipotetico anno t successivo alla riforma (non indicato per economia di simboli) in tre categorie, indicate con $i = R, H, C$:

$$s_k = s_k^R + s_k^H + s_k^C \quad (1)$$

Circa le spese a carico della regione, assumiamo in generale che: R indichi gli esborsi per lo svolgimento di funzioni proprie, H indichi le spese per la sanità e C le spese per la finanza locale (cioè i trasferimenti a comuni e province). Più oltre, nel paragrafo 3, le spese di cui alle voci R e H saranno raggruppate in un'unica categoria (Re , spese regionali). Se indichiamo la popolazione residente nella regione k con P_k , e la popolazione complessiva di tutte le regioni con P , possiamo scrivere:

$$\bar{s}_k^i = \frac{S_k^i}{P_k} \quad (2)$$

$$\bar{s}_k = \frac{S_k}{P_k} = \frac{\sum_i S_k^i}{P_k} \quad (3)$$

¹ Nella restante parte di questo lavoro non ci occuperemo del problema della perequazione finanziaria degli enti locali. È importante tuttavia sottolineare come lo schema qui presentato sia compatibile con un trasferimento della funzione perequativa della finanza locale alle regioni.

$$s^i = \frac{S^i}{P} = \frac{\sum_k S_k^i}{\sum_k P_k} \quad (4)$$

$$s = \frac{S}{P} = \frac{\sum_k S_k}{\sum_k P_k} = \frac{\sum_i S^i}{\sum_k P_k} \quad (5)$$

Dove: (2) esprime la spesa pro capite della regione k nella categoria i ; (3) la spesa pro capite in tutte le categorie della regione k ; (4) la spesa pro capite media di tutte le regioni nella categoria i ; (5) la spesa pro capite media di tutte le regioni in tutte le categorie.

1.2 Entrate

Ciascuna regione ha entrate proprie, ottenute applicando un'aliquota d'imposta τ_k^g sulla base imponibile pro capite b_k^g (con $g = 1, \dots, G$ a indicare le diverse entrate a disposizione):

$$e_k = e_k^1 + \dots + e_k^G = \tau_k^1 b_k^1 + \dots + \tau_k^G b_k^G \quad (6)$$

Analogamente alle spese, anche le entrate e le basi imponibili in ciascuna categoria sono espresse pro capite, secondo la seguente notazione:

$$e_k^g = \frac{E_k^g}{P_k} \quad (7)$$

$$e_k = \frac{E_k}{P_k} = \frac{\sum_g E_k^g}{P_k} \quad (8)$$

$$e^g = \frac{E^g}{P} = \frac{\sum_k E_k^g}{\sum_k P_k} \quad (9)$$

$$e = \frac{E}{P} = \frac{\sum_k E_k}{\sum_k P_k} = \frac{\sum_g E^g}{\sum_k P_k} \quad (10)$$

Dove: (7) esprime l'entrata pro capite della regione k nella categoria g ; (8) l'entrata pro capite in tutte le categorie della regione k ; (9) l'entrata pro capite media di tutte le regioni nella categoria g ; (10) l'entrata pro capite media di tutte le regioni in tutte le categorie.

$$b_k^g = \frac{B_k^g}{P_k} \quad (11)$$

$$b_k = \frac{B_k}{P_k} = \frac{\sum_g B_k^g}{P_k} \quad (12)$$

$$b^g = \frac{B^g}{P} = \frac{\sum_k B_k^g}{\sum_k P_k} \quad (13)$$

$$b = \frac{B}{P} = \frac{\sum_k B_k}{\sum_k P_k} = \frac{\sum_g B^g}{\sum_k P_k} \quad (14)$$

Dove: (11) esprime la base imponibile pro capite della regione k nella categoria g ; (12) la base imponibile pro capite in tutte le categorie della regione k ; (13) la base imponibile pro capite media di tutte le regioni nella categoria g ; (14) la base imponibile pro capite media di tutte le regioni in tutte le categorie.

1.3 Spese standard

Per ciascuna categoria di spesa, si definisce la *spesa standard*:

$$s^* = s^{R^*} + s^{H^*} + s^{C^*} \quad (15)$$

Definizione 1. La *spesa standard* è definita come quel livello di spesa pubblica per abitante che consente di fornire un livello di servizi considerato standard a condizione di:

- (a) avere indicatori di *fabbisogno standard*;
- (b) disporre di una base imponibile pro capite *standard*;
- (c) applicarvi un'aliquota di imposta *standard*;
- (d) ottenere un risultato di bilancio (disavanzo) *standard*, d^* – che può in teoria essere posto eguale a zero.

1.4 Entrate standard

Analogamente a quanto fatto per le spese, si definisce un'*entrata standard* (anch'essa espressa pro capite), e cioè l'entrata tributaria che si avrebbe se si applicasse un'aliquota standard su di una base imponibile standard (in ciascuna categoria di entrata):

$$e^* = \tau^1 b^1 + \dots + \tau^G b^G \quad (16)$$

Per la definizione 1, deve valere:

$$e^* + d^* = s^* \quad (17)$$

In altre parole, una regione per cui (17) vale, è in grado di fornire un livello di servizi standard, effettuando uno sforzo fiscale standard e ottenendo un risultato di bilancio standard.

2. Determinazione delle spese e delle entrate standardizzate delle regioni

In presenza di un divario tra base imponibile effettiva e standard, o tra fabbisogni di spesa effettivi e standard, lo Stato interviene con un sistema di trasferimenti perequativi, il cui scopo è di porre ciascuna regione nelle condizioni di fornire i servizi pubblici a un livello prefissato di qualità, applicando le aliquote standard alle basi imponibili a disposizione nelle diverse categorie.

Definizione 2. La *spesa standardizzata* della regione k è la spesa che consente di fornire il livello di servizi standard, dati i suoi indicatori di fabbisogno. L'*entrata standardizzata* della regione k è il gettito fiscale ottenibile applicando l'aliquota di imposta standard alla base imponibile locale.

Il problema consiste ora nel calcolo di:

- 1) spesa standard;
- 2) entrata standard;
- 3) spesa standardizzata della regione k ;
- 4) entrata standardizzata della regione k ;
- 5) trasferimento perequativo spettante alla regione k .

La spesa *standard* in ciascuna categoria è la *spesa media pro capite sull'intero territorio nazionale* nell'anno precedente a quello di entrata in vigore della riforma, o in un numero w di anni precedenti:

$$s^*(t) = \sum_{j=1}^w \frac{1}{w} s(t-j) \quad (18)$$

$$s^{R*}(t) = \sum_{j=1}^w \frac{1}{w} s^R(t-j) \quad (19)$$

$$s^{H*}(t) = \sum_{j=1}^w \frac{1}{w} s^H(t-j) \quad (20)$$

$$s^{C*}(t) = \sum_{j=1}^w \frac{1}{w} s^C(t-j) \quad (21)$$

Per determinare la spesa pro capite standardizzata specifica di ogni regione, si adottano una serie di indicatori di fabbisogni locali. Omettendo per semplicità l'indice del periodo cui la spesa si riferisce, per la regione k si avrà:

$$s_k^* = \gamma_k s^* \quad (22)$$

$$s_k^{R*} = \gamma_k^R s^{R*} \quad (23)$$

$$s_k^{H*} = \gamma_k^H s^{H*} \quad (24)$$

$$s_k^{C*} = \gamma_k^C s^{C*} \quad (25)$$

Ciascun indicatore γ è funzione di una serie di m caratteristiche locali, appropriatamente combinate secondo criteri da stabilirsi:

$$\gamma_k = \gamma(f_{k1}, f_{k2}, \dots, f_{km}) \quad (26)$$

$$\gamma_k^R = \gamma^R(f_{k1}, f_{k2}, \dots, f_{km}) \quad (27)$$

$$\gamma_k^H = \gamma^H(f_{k1}, f_{k2}, \dots, f_{km}) \quad (28)$$

$$\gamma_k^C = \gamma^C(f_{k1}, f_{k2}, \dots, f_{km}) \quad (29)$$

L'entrata standard in ciascuna categoria g è data dall'entrata pro capite media nazionale, anche qui nel periodo precedente o su una media di w anni precedenti:

$$e^*(t) = \sum_{j=1}^w \frac{1}{w} e(t-j) \quad (30)$$

$$e^{g*}(t) = \sum_{j=1}^w \frac{1}{w} e^g(t-j) \quad (31)$$

Per determinare l'entrata pro capite standardizzata in ciascuna categoria e per ogni regione, si applica la pressione fiscale media nazionale per quel tipo d'imposta alla base imponibile di ciascuna regione. L'entrata standardizzata della regione k risulta quindi essere pari a:

$$e_k^* = \tau^* b_k = \frac{e^*}{b} b_k = \rho_k e^* \quad (32)$$

16

$$e_k^{g*} = \tau^{g*} b_k^g = \frac{e^{g*}}{b^g} b_k^g = \rho_k^g e^{g*} \quad (33)$$

Il simbolo ρ – pari al rapporto fra la base imponibile media regionale e nazionale – rappresenta il fattore cosiddetto di “disability” della regione k relativamente a ciascuna categoria di entrata.

3. Il calcolo del trasferimento

Procediamo ora al calcolo del trasferimento perequativo alle regioni, sulla base del metodo sopra delineato per la determinazione delle spese standardizzate. Tuttavia, teniamo separate le spese per la finanza locale. Il sistema di trasferimenti che proponiamo si compone infatti di due fondi separati: il primo riguarda le spese proprie della regione e quelle per la sanità; il secondo le spese per la finanza locale².

² Si possono prevedere diverse ipotesi circa l'uso dei trasferimenti per la finanza locale da parte delle regioni. In una prima ipotesi, non c'è alcun vincolo di destinazione per quanto riguarda i fondi per la finanza locale: le regioni hanno totale libertà di ricalcolare il fondo da distribuire agli enti locali, nonché i principi in base ai quali effettuare la

Il trasferimento perequativo è pari alla differenza tra spese standardizzate nelle categorie R e H ed entrate regionali standardizzate (le entrate corrispondenti a imposte comunali e provinciali sono quindi escluse). Se la spesa standardizzata è eguale alla spesa standard e , se l'entrata standardizzata è eguale all'entrata standard, il trasferimento (lordo) è eguale a d^{Re} (ovvero il disavanzo di bilancio standard nelle categorie di spesa R e H):

$$\begin{aligned} d_k^{Re} &= s_k^{Re*} - e_k^* = s_k^{R*} + s_k^{H*} - e_k^* = \\ &= d^{Re*} + s^{R*}(\gamma_k^R - 1) + s^{H*}(\gamma_k^H - 1) - \sum_{g=1}^G e^{g*}(\rho_k^g - 1) \end{aligned} \quad (34)$$

Due precisazioni sono necessarie:

- I) data l'introduzione di un sistema di finanziamento delle spese regionali completamente nuovo, è prevedibile che il passaggio dal vecchio al nuovo sistema sia graduale. Il trasferimento perequativo può quindi in parte riflettere, per un dato intervallo di tempo, i trasferimenti dei periodi precedenti (basati sulla spesa storica) – come peraltro indicato anche dal collegato fiscale approvato dal Senato il 6 maggio 1999;
- II) la perequazione può essere o no completa. Si può cioè decidere che differenze nella disponibilità finanziaria tra le regioni sussistano anche in presenza dei meccanismi di perequazione sopra delineati. Ciò richiede che solo una parte del divario tra spesa standardizzata ed entrata standardizzata sia coperta tramite trasferimento. Tale risultato può essere ottenuto moltiplicando il sopra citato divario per un coefficiente compreso tra zero e uno³.

4. Classificazione funzionale delle spese delle regioni per funzioni proprie

4.1 Classificazione per codici funzionali

Procediamo ora a un'ulteriore classificazione delle principali voci di spesa delle regioni (le funzioni proprie, comprensive della sanità), quali appaiono nello schema dei bilanci regionali. La tabella che segue riporta le voci di spesa, il simbolo con cui saranno indicate (pro capite) e i relativi codici.

perequazione. In una seconda ipotesi, esiste invece un vincolo di destinazione circa l'ammontare complessivo di fondi da destinare agli enti locali, ma le regioni hanno piena facoltà di determinazione dei criteri di distribuzione.

³ Il "coefficiente di solidarietà" prospettato da Emiliani e Bordignon (1997).

Tab. 1 Classificazione delle spese regionali (s_k^{Re})

VOCI DI SPESA*	SIMBOLO	CODICE
Amministrazione generale	s_k^{R1}	1.1, 1.2
Istruzione, cultura, sport e tempo libero	s_k^{R2}	2.1, 2.2, 2.3, 2.4
Formazione	s_k^{R3}	3.1, 3.2, 3.3
Assistenza sociale	s_k^{R4}	4.1, 4.2
Agricoltura	s_k^{R6}	6.1, 6.2, 6.3, 6.4
Foreste	s_k^{R7}	7.1, 7.2, 7.3
Caccia e pesca	s_k^{R8}	8.1, 8.2, 8.3
Fiere, mercati, commercio interno	s_k^{R9}	9.1, 9.2
Artigianato e industria	s_k^{R10}	10.1, 10.2, 10.3, 10.4
Turismo	s_k^{R11}	11.1, 11.2
Trasporto	s_k^{R12}	12.1, 12.2
Territorio	s_k^{R13}	13.1, 13.2, 13.3, 13.4, 13.5, 13.6
Edilizia abitativa	s_k^{R14}	14.1, 14.2
Sanità	s_k^H	5.1, 5.2, 5.3, 5.4

* Per ciascuna voce di spesa occorre individuare i relativi fabbisogni.

4.2 Individuazione delle determinanti di spesa per settori funzionali

Se il sistema di perequazione tiene conto delle differenze nei fabbisogni di spesa, occorre individuare le determinanti della spesa – ovvero gli indicatori di tali fabbisogni – e valutare in quale misura la spesa standardizzata di una regione si debba discostare dalla spesa standard, alla luce di tali specifici fabbisogni.

Gli indicatori dei fabbisogni di spesa devono essere costituiti da caratteristiche oggettive, facilmente osservabili (misurabili) e aventi un impatto su quel settore di spesa. È importante inoltre che essi non possano essere manipolati dal destinatario del trasferimento.

Facciamo un esempio: prendiamo in considerazione il servizio R_j (servizio j -esimo all'interno delle funzioni proprie della regione, R) fornito dalla regione k :

Tab. 2 Individuazione dei fabbisogni di spesa

Spesa totale della regione k nel servizio R_j	Addetti della regione k nel servizio R_j	Popolazione residente nella regione k	Utenti del servizio del servizio R_j nella regione k
$S_k^{R_j}$	$A_k^{R_j}$	P_k	$U_k^{R_j}$

Per semplicità, supponiamo che l'unico costo per fornire il servizio sia rappresentato dal numero di addetti che bisogna destinarvi (il costo di produzione, cioè, dipende dal fattore lavoro, ma non da altri fattori, tra cui il capitale). Ciascun addetto a tale servizio costa (per unità di tempo impiegato) alla regione w^{R_j} (il salario dei dipendenti della pubblica amministrazione è omogeneo sul territorio nazionale). Il livello osservato di fornitura del servizio è dato dall'incontro tra offerta e domanda. L'offerta, e cioè la produzione del servizio, è funzione del numero di addetti, secondo un coefficiente che rappresenta il numero di unità del servizio prodotte da ciascun addetto. Tale coefficiente dipende da *fabbisogni oggettivi di spesa dal lato dell'offerta* (ad esempio, dispersione della popolazione, struttura del territorio, altitudine; indicati con la lettera c) e dall'*inefficienza* con cui il servizio viene fornito – indicata con e . Più alti sono, cioè, questi fabbisogni oggettivi di spesa, e più alta è l'inefficienza, più alto è l'indicatore del fabbisogno di spesa e più bassa la produttività per addetto:

$$O_k^{R_j} = A_k^{R_j} \frac{1}{\theta_k^{R_j}} = A_k^{R_j} \frac{1}{\theta^{R_j}(c_k^1, \dots, c_k^m; \varepsilon_k)} \quad (35)$$

(35) è sostanzialmente la funzione di produzione del servizio pubblico, pari al prodotto tra numero di addetti e prodotto per addetto. La domanda del servizio dipende da una serie di *fabbisogni oggettivi di spesa dal lato della domanda* (popolazione residente e numero di utenti) e dalle *preferenze* locali (ξ):

$$D_k^{R_j} = D^{R_j}(P_k, U_k^{R_j}, \xi_k) \quad (36)$$

Analizziamo separatamente tre casi, che si differenziano per la struttura della domanda e dell'offerta del servizio:

I) Per quanto riguarda l'offerta, supponiamo che i fabbisogni oggettivi di spesa siano omogenei sul territorio, e cioè che le differenze di produttività tra regioni siano attribuibili esclusivamente a maggiore o minore inefficienza. L'offerta del servizio sia quindi data da:

$$O_k^{Rj} = A_k^{Rj} \frac{1}{\theta_k^{Rj}} = A_k^{Rj} \frac{1}{\hat{\theta}_k^{Rj}(\varepsilon_k)} \quad (37)$$

Per quanto riguarda la domanda, supponiamo che essa sia pari al numero di persone che utilizzano il servizio in oggetto. La domanda è cioè rigida al livello dato dal numero esogeno di utenti (ad esempio, il numero di bambini in età scolare o il numero di anziani non autosufficienti):

$$D_k^{Rj} = U_k^{Rj} \quad (38)$$

L'eguaglianza fra domanda e offerta fa sì che si abbia:

$$U_k^{Rj} = A_k^{Rj} \frac{1}{\theta_k^{Rj}} \quad (39)$$

La spesa che la regione k deve sostenere per offrire il servizio è pari a:

$$S_k^{Rj} = A_k^{Rj} w^{Rj} = U_k^{Rj} w^{Rj} \theta_k^{Rj} \quad (40)$$

dove il prodotto degli ultimi due termini a destra rappresenta il costo del servizio per utente. È facile vedere che quest'ultimo dipende da due fattori: il costo sostenuto per ciascun addetto e il numero di addetti necessari per offrire un dato livello di servizi.

La funzione della spesa della regione può ora essere espressa pro capite nel modo seguente:

$$\frac{S_k^{Rj}}{P_k} = s_k^{Rj} = \frac{A_k^{Rj}}{P_k} w^{Rj} = a_k^{Rj} w^{Rj} = \frac{U_k^{Rj}}{P_k} w^{Rj} \theta_k^{Rj} = u_k^{Rj} w^{Rj} \theta_k^{Rj} \quad (41)$$

dove a_k^{Rj} e u_k^{Rj} rappresentano, rispettivamente, il numero di addetti e il numero di utenti in proporzione alla popolazione residente.

La spesa pro capite standardizzata della regione k nella categoria R_j può infine essere così calcolata:

$$s_k^{R_j} = u_k^{R_j} w^{R_j} \theta^{R_j} \quad (42)$$

dove il coefficiente che si applica alla proporzione di utenti sulla popolazione locale è uguale al rapporto fra la spesa complessiva nel servizio su tutto il territorio nazionale e il numero di utenti in tutte le regioni:

$$w^{R_j} \theta^{R_j} = \frac{S^{R_j}}{U^{R_j}} \quad (43)$$

Se la regione opera a un livello di efficienza medio, la spesa effettiva coincide con la spesa standardizzata.

La spesa standard pro capite è quella che si ottiene quando si opera a un livello di efficienza media e si ha un numero di utenti (in proporzione alla popolazione) che corrisponde alla media:

$$s^{R_j} = u^{R_j} w^{R_j} \theta^{R_j} \quad (44)$$

dove:

$$u^{R_j} = \frac{U^{R_j}}{P} \quad (45)$$

La spesa standard è quindi pari alla spesa media (pro capite) sul territorio nazionale:

$$s^{R_j} = \frac{S^{R_j}}{P} \quad (46)$$

II) Supponiamo ora che la domanda corrisponda alla popolazione residente:

$$D_k^{R_j} = P_k \quad (47)$$

In questo caso, e sempre assumendo che le uniche differenze di costo dal lato dell'offerta siano differenze di (in)efficienza, è facile verificare che la spesa standardizzata pro capite di ciascuna regione è eguale alla spesa standard pro capite.

III) Supponiamo infine che vi siano differenze osservabili nei fabbisogni oggettivi di spesa e che si possa stimare l'impatto che tali indicatori di fabbisogno hanno sulla spesa effettiva (al netto di differenze di spesa dovute a diversi livelli di inefficienza). Per ciascuna regione, quindi, si può determinare la sua "disability" dal lato dell'offerta nel fornire il servizio R_j , e cioè il livello del suo coefficiente di fabbisogno oggettivo di spesa dal lato dell'offerta ($\hat{\theta}_k^{R_j}$) relativamente alla media nazionale (θ^{R_j}). La spesa pro capite standardizzata della regione k nella categoria R_j può essere così calcolata:

$$s_k^{R_j*} = u_k^{R_j} w^{R_j} \hat{\theta}_k^{R_j} = u_k^{R_j} w^{R_j} \theta^{R_j} \frac{\hat{\theta}_k^{R_j}}{\theta^{R_j}} = u_k^{R_j} w^{R_j} \theta^{R_j} \frac{u_k^{R_j} \hat{\theta}_k^{R_j}}{u^{R_j} \theta^{R_j}} = s^{R_j} \cdot \frac{u_k^{R_j} \hat{\theta}_k^{R_j}}{u^{R_j} \theta^{R_j}} \quad (48)$$

La spesa standardizzata della regione k è quindi data dalla spesa standard, moltiplicata per la sua "disability relativa" dal lato della domanda e per la sua "disability relativa" dal lato dell'offerta.

5. Classificazione delle entrate

Nel 1997, l'anno cui faremo riferimento nell'applicazione dello schema di perequazione, le entrate delle regioni a statuto ordinario si possono classificare come nella tabella 3.

Tab. 3 Schema delle entrate delle regioni (1997)

VOCI DI ENTRATA	CODICE
Entrate tributarie	1
Tributi propri	1.1
Tributi devoluti	1.2
Tributi soppressi	1.3
Trasferimenti correnti	2.1
Fondo perequativo	2.1.1
Trasferimenti vincolati a tutte le regioni	2.1.2
Quota corrente del FSN	2.1.3/5.1
Contributi sanitari	2.1.3/5.2 (1.0)
Trasferimenti correnti a singole regioni	2.1.4
Altri trasferimenti correnti	2.1.5
Trasferimenti in conto capitale	2.2
Fondo di sviluppo	2.2.1
Trasferimenti vincolati in c/cap.	2.2.2
Trasferimenti in c/cap. a singole regioni	2.2.3
Trasferimenti ex legge sul Mezzogiorno	2.2.4
Trasferimenti CEE	2.2.5
Quota capitale del SSN	2.2.6/5.1
Altri trasferimenti in c/cap.	2.2.7
Trasferimenti per funzioni delegate	2.3
Entrate patrimoniali e varie	3
Proventi di servizi	3.1
Rendite patrimoniali e proventi del demanio	3.2
Utili di enti e aziende regionali	3.3
Entrate diverse	3.4
Mutui, prestiti, altre operazioni	4
Mutui	4.1
Obbligazioni	4.2
Anticipazioni	4.3
Mutui a carico dello Stato	4.4

6. Calcolo del trasferimento perequativo alle regioni

6.1 Il meccanismo perequativo

Il modello di perequazione qui proposto ha sostanzialmente le seguenti caratteristiche:

- (a) Il Fondo per la finanza regionale (FIR) è teso a garantire che ogni regione sia posta nelle condizioni di fornire un livello standard di servizi in tutti i settori di spesa in cui ha responsabilità (compresa la sanità), secondo i criteri di cui al punto (b).
- (b) Il calcolo del trasferimento spettante a ogni regione per lo svolgimento di funzioni proprie – il FIR – è effettuato considerando tanto il “fattore risorse” (e cioè le differenze nelle capacità fiscali dovute a differenze nella disponibilità di base imponibile), quanto il fattore “fabbisogni di spesa” (ovvero la presenza di oggettive differenze nelle esigenze di spesa, sia per la disomogeneità, nel numero e nelle caratteristiche, degli utenti dei servizi pubblici, sia per la presenza di fattori oggettivi che influenzano i costi di fornitura dei servizi). Il fattore “fabbisogni di spesa”, tuttavia, assume particolare rilievo solo nel calcolo della spesa per la sanità (come disposto dal collegato fiscale 1999).
- (c) Il FIR si riferisce a tutte le spese, senza differenziazione tra spese per la sanità e altre spese. Ovvero, secondo il modello qui proposto le regioni hanno piena facoltà di decidere come ripartire il proprio bilancio tra spese sanitarie e altre spese, e tra le varie voci di spesa diverse dalla sanità. Possono quindi decidere di “specializzarsi” in alcune attività, investendovi le risorse necessarie. Liberare le regioni dai vincoli dall’alto, e cioè dai vincoli statali, richiede tuttavia che si rafforzi contemporaneamente il vincolo dal basso, ovvero da parte degli elettori, in particolare il loro controllo sull’operato degli amministratori e la loro partecipazione nelle decisioni sulla gestione e allocazione delle risorse all’interno della regione di appartenenza.
- (d) Nel caso in cui la perequazione degli enti locali fosse esplicitamente attribuita alle regioni, queste verrebbero a disporre di un fondo il cui ammontare per regione è da determinarsi. Dato l’ammontare di risorse spettante alle regioni nel loro complesso e a ciascuna di esse singolarmente, tuttavia, ciascuna regione potrebbe avere la facoltà di adottare meccanismi propri di perequazione e cioè di mettere in atto un sistema di trasferimenti perequativi agli enti locali che meglio rifletta le caratteristiche specifiche del territorio (tenendo conto, ad esempio, di variabili quali la dimensione dei

comuni e la presenza di zone industriali e aree urbane e metropolitane). La necessità di introdurre un vincolo di destinazione per i fondi diretti alla finanza locale deriva essenzialmente da un principio di tutela e garanzia degli enti locali. Se le regioni avessero la facoltà di trasferire risorse dalla finanza comunale e provinciale al bilancio delle proprie spese, si potrebbe nel tempo verificare un'erosione di risorse ai danni degli enti locali di livello inferiore.

Nel nostro modello, quindi, il fabbisogno di spesa regionale per lo svolgimento di funzioni proprie viene finanziato da un unico trasferimento, il FIR, che le regioni possono utilizzare tanto per le spese sanitarie quanto per le altre spese. Ad esempio, supponiamo che una regione abbia entrate proprie (in migliaia di lire pro capite) di 500 e che spenda 1.000 per la sanità e 300 per gli altri servizi. Siano inoltre le sue spese standardizzate (quelle, cioè, tali da garantire un livello di servizi standard) state calcolate nella misura pari rispettivamente a 900 e 250, e le sue entrate standardizzate (quelle, cioè, ottenute applicando alle basi imponibili regionali le aliquote fiscali standard) pari a 450. Il trasferimento ricevuto è pari a una somma non vincolata di 700. Dopo l'introduzione del nuovo meccanismo di distribuzione dei trasferimenti, la regione può mantenere invariato il livello di spese a 1.000 e 300 rispettivamente, aumentando le proprie entrate di 100. Alternativamente, può conservare la pressione fiscale a 500 e ridurre di 100 le altre spese, mantenendo la spesa per la sanità a 1.000. Infine, la regione potrebbe ridurre le entrate fiscali al livello standardizzato (450), e spendere 950 per la sanità e 200 per gli altri servizi. Il fatto che il trasferimento sia non vincolato fa sì che ciascuna regione possa scegliere livelli di servizi diversi da quelli standardizzati.

Questo tipo di modello ha il vantaggio di essere piuttosto elastico in almeno due sensi. In primo luogo, è elastico dal punto di vista delle regioni, in quanto conferisce loro un ampio grado di autonomia sia nell'allocazione delle risorse tra le varie voci di spesa, sia nel livello di sforzo fiscale da effettuare. In secondo luogo, la struttura di base del modello rimane invariata anche nel caso in cui nuove entrate fiscali vengano assegnate alle regioni e, conseguentemente, il trasferimento erariale veda un sostanziale ridimensionamento. La principale conseguenza dell'attribuzione di nuove imposte alle regioni – come la compartecipazione al gettito dell'IVA prospettata dal collegato fiscale approvato dal Senato il 6 maggio 1999 – o dell'aumento delle aliquote standard di compartecipazione ai tributi erariali – addizionale regionale all'IRPEF e accisa sulla benzina – consiste nel fatto che alcune regio-

ni finirebbero col diventare pagatrici nette nei confronti dello Stato e dovrebbero quindi destinare parte del proprio gettito standardizzato (non effettivo) al finanziamento di altre regioni. Ciò finirebbe quindi per costituire un "fondo perequativo nazionale per le spese regionali" (descritto nel paragrafo 8).

6.2 L'applicazione del modello basato sul fattore risorse al 1997

L'applicazione del modello di perequazione avviene con riferimento all'anno finanziario 1997, l'anno cioè che ha preceduto l'introduzione delle riforme più radicali della finanza regionale e locale previste nella legge delega 662/1996, e attuate dalle leggi 449/97 e 448/98 e dai decreti legislativi 446/97 e 360/98.

Il processo di riforma, tuttavia, non appare concluso nel momento in cui si scrive. L'art. 10 del collegato fiscale approvato il 6 maggio 1999 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale), nel delegare il Governo all'emanazione di uno o più decreti legislativi entro nove mesi, delinea norme generali per il finanziamento delle regioni a statuto ordinario e per la perequazione interregionale che mettono parzialmente in discussione il contenuto dei precedenti testi legislativi. A dispetto di ciò, l'applicazione qui presentata non è da considerarsi obsoleta, è infatti sufficientemente agile da potere essere applicata anche alle future situazioni che potranno (presumibilmente) venirsi a determinare durante il processo di riforma.

Come anno base sul quale effettuare le simulazioni è stato scelto il 1997, in quanto rappresenta l'anno finanziario più recente per il quale sono disponibili i dati relativi ai bilanci regionali. Nell'applicazione, tuttavia, terremo conto delle innovazioni legislative (sopra citate) che sono entrate in vigore negli anni 1998 e 1999 e hanno modificato lo stato della finanza regionale.

Le funzioni regionali cui si fa riferimento e alle quali il meccanismo perequativo si applica sono le spese regionali per funzioni proprie (R) e le spese per la sanità (H) – ovvero il trasferimento FIR. Con riferimento al modello esposto nel paragrafo 2, la spesa pro capite qui trattata può essere espressa come:

$$s_k^{Rc} = s_k^R + s_k^H \quad (49)$$

Assumiamo, per il momento, che la *spesa standard* sia data dalla *spesa media pro capite a livello nazionale* nel 1997 e che questa sia uguale alla *spesa standardizzata* di ciascuna regione. In altre parole, teniamo conto

esclusivamente delle differenze nella capacità fiscale regionale (ovvero il "fattore risorse" derivante da differenze nella base imponibile pro capite di ciascuna imposta) e non di possibili differenze nei "fabbisogni di spesa". Questa necessaria integrazione al modello verrà apporata nel paragrafo 7.

I risultati dell'applicazione del modello perequativo all'anno finanziario 1997 sono presentati sinteticamente nella tabella 4.

Le entrate delle regioni consistono in:

- tributi propri;
- gettito IRAP (privata e pubblica), riportato nelle tabelle 6 e 6'. Nell'applicazione, questo gettito sostituisce quello effettivo del 1997 rappresentato dai contributi sanitari (soppressi con decorrenza 1/1/1998). Per l'IRAP privata l'aliquota è del 4,25% sul valore della produzione netta nazionale, mentre per l'IRAP pubblica si applica una struttura di aliquote al valore delle retribuzioni corrisposte (art. 16, decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446);
- gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF, all'aliquota dello 0,50% stabilita per gli anni 1998 e 1999 su tutto il territorio nazionale (art. 50, decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446).

27

Per il calcolo del trasferimento spettante a ciascuna regione occorre standardizzare le entrate e le spese. Per le spese, non effettuiamo in questo paragrafo, come anticipato, alcuna standardizzazione, ma assumiamo che ciascuna regione sia in grado di fornire un livello standard di servizi sostenendo la spesa standard pari alla media pro capite nazionale.

Per quanto riguarda le entrate, i gettiti attribuibili all'IRAP e all'addizionale regionale all'IRPEF non richiedono alcuna standardizzazione, in quanto ottenuti attraverso l'applicazione di un'aliquota omogenea sull'intero territorio nazionale. Si può quindi dire che i gettiti effettivi pro capite IRAP e addizionale IRPEF della regione k (ignorando per il momento il problema dell'evasione fiscale) eguagliano i rispettivi gettiti standardizzati:

$$e_k^{IRAP*} = \tau^{IRAP} \cdot b_k^{IRAP} = \tau_k^{IRAP} b_k^{IRAP} = e_k^{IRAP} \quad (50)$$

$$e_k^{+IRPEF*} = \tau^{+IRPEF} \cdot b_k^{+IRPEF} = \tau_k^{+IRPEF} b_k^{+IRPEF} = e_k^{+IRPEF} \quad (51)$$

Per quanto riguarda i tributi propri, un'appropriata standardizzazione richiederebbe la conoscenza, per ciascuna voce, della base imponibile

regionale. Tuttavia, dato il peso relativamente modesto di tali entrate su quelle complessive, si è qui adottato un criterio (imperfetto) di approssimazione che consiste nell'utilizzare un indicatore "macro" di base imponibile per ciascuna regione (il valore aggiunto pro capite) e nel calcolare il rapporto (la "relativity") di tale indicatore rispetto alla media delle 15 regioni a statuto ordinario (ρ_k). L'indicatore costituisce quindi una "proxy" delle basi imponibili effettive per ciascuna categoria di entrata, come espresso nell'equazione (52):

$$e_k^{s*} = \tau^{s*} b_k^s = \frac{e^{s*}}{b^s} b_k^s = \rho_k^s e^{s*} \equiv \rho_k e^{s*} \quad (52)$$

I risultati della standardizzazione sono riportati nella tabella 7.

Un'applicazione "letterale" del modello richiederebbe, a questo punto, di calcolare il trasferimento come differenza tra spesa standardizzata (che è qui uguale per definizione alla spesa standard) ed entrata standardizzata. Tuttavia, l'introduzione di un nuovo sistema perequativo non può che essere graduale, per evitare tagli drammatici nei trasferimenti ad alcune regioni e nel contempo un notevole incremento nei flussi finanziari verso altre regioni.

A ben vedere, l'applicazione del modello richiede di partire dallo status quo delle finanze regionali e procedere gradualmente nel passaggio dal trasferimento "storico" a quello "a regime".

Il trasferimento statale storico vero e proprio è quello che si ottiene semplicemente sottraendo dalle spese effettive pro capite di ciascuna regione le entrate effettive pro capite. L'intervento statale si limita quindi, in questo caso, a colmare il disavanzo tra uscite ed entrate:

$$FiR_k^{STORICO} = s_k^{Re} - e_k \quad (53)$$

In presenza di una limitata autonomia fiscale regionale, tuttavia, la facoltà di variare le aliquote è ridotta, e il divario tra gettito effettivo e potenziale non è di grande entità. Anche con l'introduzione delle nuove imposte regionali, che costituiscono la principale fonte di entrata delle regioni, le aliquote dell'IRAP e dell'addizionale all'IRPEF sono omogenee sull'intero territorio nazionale per gli anni 1998 e 1999.

Il passo successivo consiste allora nel calcolo di un trasferimento, per così dire, "pseudo-storico", che si ottiene dalla differenza tra spesa effettiva pro capite ed entrate standardizzate pro capite. In questo

modo, mentre col trasferimento storico lo sforzo fiscale – per quanto piccolo – è disincentivato, perché semplicemente spiazza i trasferimenti statali a un tasso del 100%, il trasferimento basato sulle entrate standardizzate è neutrale rispetto allo sforzo fiscale.

$$F_i R_k^{PSEUDO-STORICO} = S_k^{Re} \quad (54)$$

La colonna (7) della tabella 4 riporta il trasferimento statale che consente a ciascuna regione di finanziare le spese pro capite effettivamente sostenute nel 1997, applicando lo sforzo fiscale effettivo⁴. La colonna (8) della tabella 4 riporta il trasferimento statale che consente a ciascuna regione di finanziare le spese pro capite effettivamente sostenute nel 1997, applicando lo sforzo fiscale standard. Tale trasferimento è ottenuto sottraendo dalle spese effettive del 1997 il gettito fiscale standardizzato.

Il trasferimento storico pro capite (colonna (7) della tabella 4) ha una notevole varianza tra regioni. Ciò è dovuto solo in piccola parte alla variabilità della spesa corrente pro capite. La tabella 9 mostra infatti che per nessuna regione il divario tra la propria spesa e la spesa media ponderata pro capite eccede il 15%. Quattro grandi regioni, due del Nord Italia (Piemonte e Lombardia) e due del Mezzogiorno (Campania e Puglia), mostrano una spesa pro capite inferiore alla media. La maggior parte delle regioni, poi, esibisce spese in linea con la media delle 15 regioni a statuto ordinario, mentre le regioni di minori dimensioni (in particolare Liguria, Molise e Basilicata) si situano al di sopra della media di circa 8-9 punti percentuali. La spesa pro capite di Lazio ed Emilia Romagna, infine, eccede la media di 5-6 punti percentuali.

D'altra parte, la varianza del trasferimento storico sembra per la gran parte essere spiegata da differenze di base imponibile – e quindi di gettito fiscale. Ciò è vero tanto per il gettito effettivo pro capite (colonna (4) della tabella 4), che per quello standardizzato (colonna (5) della tabella 4), che – come detto in precedenza – non si discosta di molto dal primo. Dato l'indicatore macro di base imponibile che è stato qui utilizzato (il valore aggiunto regionale pro capite), nelle regioni centro meridionali il gettito effettivo appare superiore al gettito standardizzato, mentre nelle regioni settentrionali accade il contrario (colonna (3) della tabella 8).

⁴ Le spese cui si fa qui riferimento sono le spese correnti di competenza dell'anno finanziario 1997. Le spese in conto capitale, così come le spese per interessi, sono quindi escluse.

Per quanto riguarda il gettito standardizzato, tutte le regioni dell'Italia settentrionale (ad eccezione della Liguria) hanno una base imponibile superiore alla media nazionale, mentre nessuna regione meridionale raggiunge il 60% della base imponibile media. Il gettito standardizzato pro capite della Lombardia è oltre il triplo di quello della Calabria. Tali differenze di base imponibile spiegano quindi i trasferimenti riportati nella colonna (8) della tabella 4. Il trasferimento pro capite spettante alla Basilicata, al Molise e alla Calabria risulta essere oltre tre volte superiore a quello spettante alla Lombardia. La differenza fra la colonna (8) e la colonna (7) è naturalmente pari alla differenza tra gettito effettivo e gettito standardizzato.

La colonna (9) riporta infine il trasferimento corrispondente a una situazione in cui ciascuna regione è messa nelle condizioni di finanziare, applicando lo sforzo fiscale medio, la spesa standard anziché quella effettiva. Si tratta quindi di un meccanismo perequativo basato solo sulla capacità fiscale. La spesa standard è qui infatti posta pari alla spesa media ponderata per le 15 regioni a statuto ordinario.

Il basso livello di base imponibile pro capite delle regioni meridionali fa sì che il trasferimento spettante a queste ultime sia di norma superiore a quello delle regioni centrali e settentrionali. Le differenze tra i risultati della colonna (9) e quelli della colonna (8) sono naturalmente dovuti alle differenze nelle spese pro capite tra regioni. Sostanzialmente, tutte le regioni che spendono meno della media vedono il trasferimento loro spettante aumentare sotto quest'ultima ipotesi. Secondo la logica che ispira il trasferimento basato solo sulla capacità fiscale, l'unico fattore tenuto in considerazione è quello risorse; si sta quindi implicitamente assumendo che i fabbisogni di spesa siano omogenei sull'intero territorio nazionale.

Il trasferimento calcolato nella colonna (9) – basato sul fattore risorse/capacità fiscale – può essere scomposto in due parti. L'una rappresenta la differenza tra la spesa standard e la spesa effettiva, mentre l'altra rappresenta la differenza tra la spesa effettiva e l'entrata standardizzata (ovvero il trasferimento pseudo-storico):

$$FiR_k^{FAITTORE-RISORSE} = s^{Re*} - e_k^* = (s^{Re*} - s_k^{Re}) + (s_k^{Re} - e_k^*) \quad (55)$$

I dettagli sono riportati nella tabella 8, il cui esame suggerisce che un trasferimento basato sulla spesa storica innescherebbe un incentivo all'ulteriore incremento della spesa – sia da parte delle regioni che spendono al di sotto della media, sia da parte di quelle che spendono

al di sopra della media – in quanto l'eccesso di spesa rispetto alla spesa standard è coperto da trasferimento a un tasso del 100% e la riduzione della spesa al di sotto della spesa standard spiazza il trasferimento a un tasso del 100%.

D'altra parte, il FIR basato solo sul fattore risorse non tiene conto di differenze oggettive nei fabbisogni di spesa – che in parte spiegano i divari osservati nella spesa pro capite. Inoltre, non è realisticamente possibile – né desiderabile – tagliare i trasferimenti ad alcune regioni (Liguria, Molise e Basilicata in modo particolare) in misura anche piuttosto consistente, e aumentare in modo corrispondente i trasferimenti alle regioni (Piemonte, Lombardia, Campania e Puglia) che spendono meno della media. È naturale che il passaggio dall'uno all'altro sistema debba essere graduale, così come è chiaro che lo stadio finale cui il sistema deve convergere è uno schema perequativo che tenga conto anche di diversità nei fabbisogni di spesa.

Tab. 4 L'applicazione della normativa più recente al 1997. Il calcolo del FIR
(in lire, pro capite, spese correnti di competenza dell'esercizio finanziario 1997)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	Tributi propri (^a)	IRAP totale netta (^b)	Add.le IRPEF (^c)	e_k (^d)	e_k^* (^e)	Spesa corrente	$S_k^{Re} - e_k$ (^f)	$S_k^{Re} - e_k^*$ (^g)	$S_k^{Re} - e_k^*$ (^h)
Piemonte	341.066	892.901	84.749	1.309.581	1.318.716	2.096.346	786.765	777.630	993.609
Lombardia	388.722	1.124.180	91.449	1.545.238	1.604.351	2.169.953	624.715	565.602	707.974
Veneto	361.001	908.613	76.381	1.349.695	1.345.995	2.313.555	963.860	967.560	966.330
Liguria	349.165	660.357	80.720	1.096.302	1.090.242	2.528.316	1.432.014	1.438.074	1.222.083
Emilia Romagna	386.853	993.599	87.726	1.437.441	1.468.178	2.461.359	1.023.918	993.181	844.147
Toscana	326.115	794.411	77.692	1.216.032	1.198.218	2.329.865	1.113.833	1.131.647	1.114.107
Umbria	291.230	601.736	67.741	1.044.425	960.707	2.385.101	1.340.676	1.424.394	1.351.618
Marche	310.542	722.667	68.567	1.117.095	1.101.776	2.408.495	1.291.400	1.306.719	1.210.549
Lazio	338.886	926.530	77.628	1.370.325	1.343.044	2.441.585	1.071.260	1.098.541	969.281
Abruzzo	263.820	515.643	56.478	872.974	835.941	2.318.465	1.415.491	1.482.524	1.476.384
Molise	225.820	426.908	48.605	712.037	701.333	2.511.537	1.799.500	1.810.204	1.610.992
Campania	193.115	356.008	41.658	611.394	590.782	2.108.139	1.496.745	1.517.357	1.721.543
Puglia	210.558	357.377	45.464	633.676	613.399	1.914.065	1.340.389	1.360.666	1.698.926
Basilicata	197.164	398.100	44.571	663.207	639.835	2.510.898	1.847.691	1.871.063	1.672.490
Calabria	172.558	308.161	36.112	561.439	516.83	2.309.546	1.748.107	1.792.716	1.795.495
RSO (^d)	311.476	770.942	71.096	1.153.514	1.153.514	2.312.325	1.158.811	1.158.811	1.158.811

(^a) Entrate tributarie standardizzate (cfr. tabella 7); (^b) Al netto del trasferimento ai comuni per l'ICAP e allo Stato per la patrimoniale (cfr. tabella 6); (^c) Aliquota applicata = 0,5%; (^d) Media ponderata per la popolazione delle 15 regioni a statuto ordinario (RSO); (^e) Trasferimento "storico", dato dalla differenza tra la spesa effettiva pro capite e le entrate effettive pro capite; (^f) Trasferimento "pseudo-storico", dato dalla differenza tra la spesa effettiva pro capite e le entrate standardizzate pro capite; (^g) Trasferimento basato sul fattore risorse, dato dalla differenza tra la spesa standard pro capite e le entrate standardizzate pro capite; (^h) Spesa standard = spesa media ponderata per la popolazione (= 2312,325).

Tab. 5 FIR a confronto con il trasferimento basato sulla spesa storica
(in lire, pro capite; spese correnti di competenza dell'esercizio finanziario 1997)

	Trasferimento "storico" (A)	Trasferimento "pseudo storico" (B)	FIR basato sul fattore risorse (C)	(B) - (A)*	(C) - (B)**	(C) - (A)
Piemonte	786.765	777.630	993.609	-9.135	215.979	206.844
Lombardia	624.715	565.602	707.974	-59.113	142.372	83.259
Veneto	963.860	967.560	966.330	3.700	-1.230	2.470
Liguria	1.432.014	1.438.074	1.222.083	6.060	-215.991	-209.931
Emilia Romagna	1.023.918	993.181	844.147	-30.737	-149.034	-179.771
Toscana	1.113.833	1.131.647	1.114.107	17.814	-17.540	274
Umbria	1.340.676	1.424.394	1.351.618	83.718	-72.776	10.942
Marche	1.291.400	1.306.719	1.210.549	15.319	-96.170	-80.851
Lazio	1.071.260	1.098.541	969.281	27.281	-129.260	-101.979
Abruzzo	1.445.491	1.482.524	1.476.384	37.033	-6.140	30.893
Molise	1.799.500	1.810.204	1.610.992	10.704	-199.212	-188.508
Campania	1.496.745	1.517.357	1.721.543	20.612	204.186	224.798
Puglia	1.340.389	1.360.666	1.698.926	20.277	338.260	358.537
Basilicata	1.847.691	1.871.063	1.672.490	23.372	-198.573	-175.201
Calabria	1.748.107	1.792.716	1.795.495	44.609	2.779	47.388
RSO	1.158.811	1.158.811	1.158.811	0	0	0

* Differenza tra entrate effettive pro capite ed entrate standardizzate pro capite.

** Differenza tra spesa standard pro capite e spesa effettiva pro capite.

Tab. 5' FIR a confronto con il trasferimento basato sulla spesa storica
 (saldo da finanziare, in miliardi di lire; spese correnti di competenza
 dell'esercizio finanziario 1997)

	Trasferimento "storico" (A)	Trasferimento "pseudo-storico" (B)	FIR basato sul fattore risorse (C)	(B) - (A)	(C) - (B)	(C) - (A)
Piemonte	3.421,641	3.381,913	4.321,206	-39,728	939,293	899,565
Lombardia	5.621,186	5.089,287	6.370,350	-531,899	1.281,063	749,164
Veneto	4.281,466	4.297,902	4.292,438	16,435	-5,464	10,972
Liguria	2.432,992	2.443,288	2.076,319	10,296	-366,969	-356,673
Emilia Romagna	4.043,452	3.922,072	3.333,537	-121,380	-588,535	-709,916
Toscana	3.963,018	4.026,400	3.963,993	63,382	-62,407	0,975
Umbria	1.116,783	1.186,520	1.125,898	69,737	-60,622	9,115
Marche	1.869,947	1.892,129	1.752,875	22,182	-139,254	-117,072
Lazio	5.628,400	5.771,734	5.092,602	143,334	-679,132	-535,798
Abruzzo	1.864,683	1.912,456	1.904,535	47,773	-7,921	39,852
Molise	608,231	611,849	544,515	3,618	-67,334	-63,716
Campania	8.931,077	9.054,069	10.272,447	122,992	1.218,378	1.341,370
Puglia	5.538,487	5.622,272	7.019,962	83,785	1.397,690	1.481,475
Basilicata	1.154,807	1.169,414	1.045,306	14,608	-124,108	-109,501
Calabria	3.768,919	3.865,096	3.871,087	96,177	5,992	102,169
Rso	56.825,774	56.825,774	56.825,774	0,000	0,000	0,000

Tab. 6 Calcolo dell'IRAP netta 1998

(in lire, pro capite)

	IRAP privata	IRAP pubblica	Irap totale	Comuni (ICIAP)*	Stato patrimoniale)*	IRAP netta
Piemonte	916.100	166.500	1.082.600	51.966	137.733	892.901
Lombardia	1.208.700	156.200	1.364.900	58.235	182.485	1.124.180
Veneto	939.900	172.000	1.111.900	61.459	141.828	908.613
Liguria	610.700	222.700	833.400	47.087	125.956	660.357
Emilia Romagna	1.023.800	193.400	1.217.200	66.093	157.508	993.599
Toscana	766.600	216.400	983.000	59.584	129.005	794.411
Umbria	549.100	213.500	762.600	49.220	111.645	601.736
Marche	692.200	204.500	896.700	57.320	116.713	722.667
Lazio	822.700	293.400	1.116.100	37.305	152.265	926.530
Abruzzo	453.200	191.900	645.100	35.659	93.798	515.643
Molise	302.000	225.500	527.500	29.586	71.006	426.908
Campania	259.400	186.100	445.500	23.295	66.197	356.008
Puglia	265.300	183.800	449.100	25.653	66.070	357.377
Basilicata	261.900	227.400	489.300	24.000	67.200	398.100
Calabria	180.400	202.900	383.300	19.017	56.122	308.161
Media 15 RSO	747.800	195.600	943.400	45.944	126.514	770.942

* Stime.

Tab. 6' Gettito IRAP delle regioni a statuto ordinario (RSO) 1998
(in miliardi di lire)

	IRAP privata	IRAP pubblica	IRAP totale	Compartec. enti locali*	Riversamento imp. patr.le*
Piemonte	3.931,5	714,4	4.645,9	226	599
Lombardia	10.864,7	1.403,8	12.268,5	524	1642
Veneto	4.200,7	768,9	4.969,6	273	630
Liguria	1.002,7	365,7	1.368,4	80	214
Emilia Romagna	4041	763,5	4.804,4	261	622
Toscana	2.704,2	763,3	3.467,4	212	459
Umbria	456,7	177,6	634,2	41	93
Marche	1.004,4	296,7	1301,0	83	169
Lazio	4.313,1	1.538,3	5.851,4	196	800
Abruzzo	578,3	244,9	823,2	46	121
Molise	99,6	74,4	174	10	24
Campania	1.503,7	1.078,8	2.582,5	139	395
Puglia	1.085,1	751,6	1.836,7	106	273
Basilicata	159,8	138,8	298,6	15	42
Calabria	373,6	420,3	793,9	41	121
Totale 15 RSO	36.319	9.500,8	45.819,8	2.253	6.204

* Stime.

Tab. 7 Standardizzazione delle entrate proprie
(in lire, pro capite)

	Tributi propri	Q_k	Tributi propri standardizzati	Entrate totali standardizzate	Entrate totali standardizzate % media
Piemonte	331.931	1,095	341.066	1.318.716	1,144
Lombardia	329.609	1,248	388.722	1.604.351	1,391
Veneto	364.701	1,159	361.001	1.345.995	1,167
Liguria	355.225	1,121	349.165	1.090.242	0,945
Emilia Romagna	356.116	1,242	386.853	1.468.178	1,273
Toscana	343.929	1,047	326.115	1.198.218	1,039
Umbria	374.948	0,935	291.230	960.707	0,833
Marche	325.861	0,997	310.542	1.101.776	0,955
Lazio	366.167	1,088	338.886	1.343.044	1,165
Abruzzo	300.853	0,847	263.820	835.941	0,725
Molise	236.524	0,725	225.820	701.333	0,608
Campania	213.728	0,620	193.115	590.782	0,512
Puglia	230.835	0,676	210.558	613.399	0,532
Basilicata	220.536	0,633	197.164	639.835	0,555
Calabria	217.166	0,554	172.558	516.83	0,448
Media 15 RSO	311.476	1,000	311.476	1.153.514	1,000

Tab. 8 Calcolo del FIR

(in lire, pro capite; spese correnti di competenza dell'esercizio finanziario 1997)

	(1)	(2)	(3)	(4) = (5)	(5)	(6)
	Entrate effettive e_k	Entrate standardizz. e_k^*	$e_k - e_k^*$	$S^{Re*} - e_k^*$	$S^{Re*} - S_k^{Re}$	$S_k^{Re} - e_k^*$
Piemonte	1.309.581	1.318.716	-9.135	993.609	215.979	777.630
Lombardia	1.545.238	1.604.351	-59.113	707.974	142.372	565.602
Veneto	1.349.695	1.345.995	3.700	966.330	-1.230	967.560
Liguria	1.096.302	1.090.242	6.060	1.222.083	-215.991	1.438.074
Emilia Romagna	1.437.441	1.468.178	-30.737	844.147	-149.034	993.181
Toscana	1.216.032	1.198.218	17.814	1.114.107	-17.540	1.131.647
Umbria	1.044.425	960.707	83.718	1.351.618	-72.776	1.424.394
Marche	1.117.095	1.101.776	15.319	1.210.549	-96.170	1.306.719
Lazio	1.370.325	1.343.044	27.281	969.281	-129.260	1.098.541
Abruzzo	872.974	835.941	37.033	1.476.384	-6.140	1.482.524
Molise	712.037	701.333	10.704	1.610.992	-199.212	1.810.204
Campania	611.394	590.782	20.612	1.721.543	204.186	1.517.357
Puglia	633.676	613.399	20.277	1.698.926	338.260	1.360.666
Basilicata	663.207	639.835	23.372	1.672.490	-198.573	1.871.063
Calabria	561.439	516.83	44.609	1.795.495	2.779	1.792.716
RSO	1.153.514	1.153.514	0	1.158.811	0	1.158.811

6.3 Popolazione ed economie di scala nella fornitura dei servizi pubblici regionali

L'utilizzo della spesa pro capite media a livello nazionale come spesa standardizzata potrebbe penalizzare le regioni più piccole se esistono economie di scala nella fornitura dei servizi pubblici. Naturalmente, la presenza o meno di economie di scala dipende dalla struttura dei costi sottostanti la fornitura dei servizi pubblici. È chiaro che, in presenza di elevati costi fissi, il costo pro capite si riduce all'aumentare del numero di utenti del servizio. Quindi, tenendo presente quanto esposto nel paragrafo 4, la spesa che una regione deve sostenere per fornire un

dato livello di servizi potrebbe essere costituita da costi fissi, oltre a un costo variabile che dipende, tra le altre cose, dal numero di addetti. In tali condizioni è chiaro che il costo pro capite diminuisce all'aumentare del numero di utenti.

In quale misura i servizi forniti dalle regioni godono di economie di scala? L'appendice fornisce una prima risposta, analizzando sia la spesa complessiva pro capite delle 15 RSO che le singole voci di spesa più rilevanti. Dall'analisi non emerge una convincente evidenza empirica a sostegno dell'importanza delle economie di scala⁵.

7. L'applicazione del modello basato sul fattore risorse e sul fattore fabbisogni di spesa al 1997

Il calcolo del trasferimento richiede ora anche la standardizzazione delle spese, oltre a quella delle entrate. A livello regionale, l'aspetto più delicato riguarda le spese sanitarie, che per il 1997 sono riportate (accanto alle altre spese) nella tabella 9. Rivolgiamo la nostra attenzione in particolare al settore della sanità, sia per il peso relativo piuttosto elevato che tale voce di spesa occupa nei bilanci regionali, sia per l'importanza che tale settore riveste tanto agli occhi dei cittadini, quanto a quelli degli amministratori a livello regionale e statale.

Il problema della ripartizione dei fondi sanitari statali tra gli enti territoriali – e quindi quello della determinazione della spesa sanitaria “appropriata” di ciascun ente territoriale – è stato affrontato per molti anni sia a livello istituzionale, sia accademico. E ciò è avvenuto tanto in Italia, quanto in tutti quei Paesi che prevedono l'intervento statale anche quando i servizi di tipo sanitario sono forniti a livello territoriale. Esempi classici a questo proposito sono la Gran Bretagna, l'Australia e il Canada.

In Italia, la ripartizione regionale delle risorse per il finanziamento del Sistema Sanitario Nazionale è avvenuta secondo regole e formule che hanno subito sostanziali modifiche negli ultimi vent'anni (Mapelli, 1998). In applicazione alla legge 833/1978 (che mirava a garantire prestazioni sanitarie uniformi su tutto il territorio nazionale), l'allocazione dei finanziamenti si basò prevalentemente – fino al 1991 – su una serie di indicatori di rischio sanitario e consumi sanitari per classi di età, il

⁵ È da notare, tuttavia, che il limitato numero di osservazioni disponibili (quelle cioè corrispondenti alle 15 regioni a statuto ordinario) rende l'analisi econometrica assai poco affidabile.

resto essendo attribuito sulla base della spesa storica. La legge 412/1991, tuttavia, introdusse il parametro capitaro semplice, ovvero la distribuzione dei trasferimenti sulla base della popolazione residente. Infine, dal 1997 vi è stato un ritorno alla considerazione dei fabbisogni di spesa regionali e a una ponderazione della popolazione residente sulla base dei consumi sanitari per classi di età.

In questo lavoro, non proporremo una formula unica per il finanziamento della sanità, bensì metteremo a confronto alcuni criteri di ripartizione e simuleremo i loro effetti sul trasferimento spettante a ciascuna regione. Data la logica del nostro modello, comunque, è improprio parlare di un trasferimento "per la sanità", visto che il fondo trasferito alle regioni è unico e non vincolato. Semplicemente, ciò che cambia nelle diverse simulazioni è il modo in cui la spesa regionale standardizzata viene calcolata. Il caso più semplice lo abbiamo già visto nel paragrafo precedente: la spesa standardizzata è assunta pari alla spesa standard a livello nazionale, a sua volta eguale alla spesa media pro capite. Qui apporteremo due correttivi a questo *benchmark*. Il primo consiste nel correggere tale sistema ponderando la popolazione su basi demografiche, il secondo nel tenere in considerazione alcuni indicatori di rischio sanitario.

Ponderare la popolazione su basi demografiche significa sostanzialmente attribuire pesi differenziati alle diverse classi di età della popolazione residente. Questo approccio non solo è standard nella letteratura di economia sanitaria e nelle sue varie applicazioni ai casi nazionali, ma rappresenta anche – almeno per una parte e almeno per alcuni anni, vista l'enorme variabilità nelle regole di attribuzione dei trasferimenti che si è verificata negli ultimi due decenni in Italia – la procedura impiegata dal Ministero della Sanità per ripartire i trasferimenti del Fondo Sanitario Nazionale. Tuttavia, qui si attua un'ulteriore semplificazione, che consiste nell'utilizzare pesi demografici unici per la spesa sanitaria nel suo ammontare complessivo, mentre il Ministero adotta pesi diversi per le varie voci di spesa sanitaria.

In ogni caso, la metodologia ha lo scopo di trasformare la popolazione effettiva di ogni regione in una popolazione "virtuale", tenendo così conto della diversa domanda di servizi sanitari da parte delle differenti classi demografiche.

I pesi che utilizziamo sono quelli calcolati dall'Istituto di Economia Sanitaria nel 1990, e cioè coefficienti di 0,7, 1 e 2,3 applicati alla numerosità degli individui appartenenti alle classi di età 0-14 anni, 15-64 anni e oltre 65 anni rispettivamente. Tenendo conto anche della mobilità ospedaliera (come calcolata da Mapelli, 1998), le "spese equivalenti" che risultano sono presentate nella colonna (2) della tabella 10. La

spesa pro capite equivalente è definita come la spesa sanitaria totale divisa per la popolazione ponderata, anziché per la popolazione effettiva. A loro volta, le spese sanitarie qui considerate sono comprensive dei disavanzi. Per evitare di introdurre un sistema che, fin dalla sua applicazione, istituzionalizzi l'esistenza di un disavanzo, il trasferimento iniziale lo copre al 100%, con la prospettiva di una progressiva riduzione dell'intervento statale in un periodo di alcuni anni. Tale processo deve quindi creare gli incentivi per il riassorbimento – seppure graduale – della spesa in disavanzo.

In condizioni di pari efficienza, qualità e costi di fornitura dei servizi sanitari nel loro complesso, si può assumere che la spesa corretta per classi di età sia sostanzialmente uniforme tra tutte le regioni. Ogni divario può quindi essere imputato a fattori che dipendono dal modo in cui il servizio è amministrato – ovvero dall'efficienza relativa di ciascuna regione. È quindi agevole, a questo punto e date queste ipotesi, calcolare la spesa sanitaria pro capite standardizzata.

Per definizione, la spesa sanitaria pro capite moltiplicata per la popolazione effettiva residente nella regione k è pari alla spesa pro capite equivalente moltiplicata per la popolazione ponderata:

$$s_k^H P_k = s_k^{He} P_k^e \quad (56)$$

Se la regione k opera a un livello di efficienza medio, deve allora essere vero che la spesa pro capite standardizzata moltiplicata per la sua popolazione effettiva è uguale alla spesa pro capite equivalente standard (media) moltiplicata per la sua popolazione ponderata:

$$s_k^{H*} P_k = s^{He} P_k^e \quad (57)$$

Semplicemente sostituendo (56) in (57), si ottiene che la spesa standardizzata può essere calcolata come:

$$s_k^{H*} = s_k^H \frac{s^{He}}{s_k^{He}} = \frac{s^{He} P_k^e}{P_k} \quad (58)$$

In altre parole, il fatto che la spesa pro capite equivalente di una regione sia pari alla spesa pro capite equivalente media di tutte le regioni implica che la regione stessa sta operando a un livello di efficienza

medio. Ciò implica, a sua volta, che la spesa standardizzata della regione è pari alla sua spesa effettiva. D'altra parte, se la spesa equivalente di una regione eccede nella misura di x punti percentuali la spesa equivalente media, ciò implica che anche la sua spesa effettiva sarà di x punti percentuali superiore alla sua spesa standardizzata (cioè alla spesa che dovrebbe sostenere se, dati i suoi fabbisogni, operasse al livello medio di efficienza). La spesa standardizzata risulterà allora corrispondentemente inferiore. Ovviamente, il contrario accadrà per una regione la cui spesa equivalente è inferiore rispetto alla media.

L'ultimo elemento a destra dell'uguaglianza nell'equazione (58) semplicemente esprime la spesa standardizzata pro capite della regione k come il rapporto tra la spesa standardizzata totale – spesa pro capite equivalente standard per popolazione equivalente nella regione k – e la popolazione residente nella regione k .

I risultati della standardizzazione della spesa sono presentati nella tabella 10, mentre il calcolo del trasferimento è illustrato nelle tabelle 11, 12 e 13.

Tenere conto delle differenze nei fabbisogni di spesa sanitaria cambia radicalmente la geografia dei trasferimenti.

Liguria ed Emilia Romagna, ad esempio, presentano livelli di spesa complessiva pro capite tra i più elevati delle 15 regioni a statuto ordinario (9,4% e 6,4% in più rispetto alla media rispettivamente) e sarebbero fortemente penalizzate da un trasferimento basato solo sulla capacità fiscale. Il loro trasferimento sarebbe infatti decurtato di 216.000 lire pro capite (-15%) e 149.000 lire pro capite (-14,5%) rispetto a un trasferimento basato sulla spesa storica (tabella 8). D'altra parte, le loro spese effettive sono assolutamente in linea con le spese standardizzate, come mostrano le colonne (3) e (4) della tabella 13. Lo stesso risultato in termini qualitativi si registra, seppur in misura meno evidente dal punto di vista quantitativo, per tutte le regioni dell'Italia centrale, con la spesa standardizzata che si viene a situare in posizione intermedia tra spesa standard e spesa effettiva. Anche Piemonte, Lombardia e Veneto sarebbero favoriti da un sistema che tiene conto dei fabbisogni di spesa sanitari.

Per tutte le regioni del Mezzogiorno, invece, la spesa standardizzata risulta essere inferiore alla spesa standard. Ciò comporta un taglio del trasferimento nel passaggio da un sistema perequativo basato solo sulla capacità fiscale a uno basato anche sui fabbisogni di spesa. La situazione più grave, tuttavia, è quella delle regioni a elevati livelli di spesa, Calabria e Basilicata, in cui la riduzione dei trasferimenti raggiungerebbe – soprattutto per la seconda – proporzioni molto rilevanti (quasi il 20% rispetto al trasferimento storico).

Tab. 9 Spese delle regioni, 1997

(in lire, pro capite)

	Proprie S_k^R	Sanità S_k^H	Totale S_k^{Re}	Spesa totale % media
Piemonte	295.992	1.800.354	2.096.346	0,907
Lombardia	286.262	1.883.691	2.169.953	0,938
Veneto	402.544	1.911.011	2.313.555	1,001
Liguria	422.604	2.105.712	2.528.316	1,093
Emilia Romagna	329.599	2.131.760	2.461.359	1,064
Toscana	326.078	2.003.787	2.329.865	1,008
Umbria	412.657	1.972.444	2.385.101	1,031
Marche	469.441	1.939.054	2.408.495	1,042
Lazio	491.570	1.950.015	2.441.585	1,056
Abruzzo	510.077	1.808.388	2.318.465	1,003
Molise	732.831	1.778.706	2.511.537	1,086
Campania	456.328	1.651.811	2.108.139	0,912
Puglia	284.267	1.689.798	1.974.065	0,854
Basilicata	820.656	1.690.242	2.510.898	1,086
Calabria	636.369	1.673.177	2.309.546	0,999
Media 15 RSO	458.485	1.853.840	2.312.325	1,000

Tab. 10 Standardizzazione delle spese sanitarie, 1997
(in lire, pro capite)

	(1)	(2)	(3)	(4) = (3) - (1)
	Spesa effettiva pro capite	Spesa pro capite equival. al netto mob. ospedaliera	Spesa standardizzata	
Piemonte	1.800.354	1.755.728	1.900.960	100.606
Lombardia	1.883.691	1.852.556	1.884.997	1.306
Veneto	1.911.011	1.865.716	1.898.847	-12.164
Liguria	2.105.712	1.889.278	2.066.214	-39.498
Emilia Romagna	2.131.760	1.971.970	2.004.058	-127.702
Toscana	2.003.787	1.879.126	1.976.824	-26.963
Umbria	1.972.444	1.813.231	2.016.619	44.175
Marche	1.939.054	1.869.408	1.922.906	-16.148
Lazio	1.950.015	1.944.578	1.859.023	-90.992
Abruzzo	1.808.388	1.805.691	1.856.609	48.221
Molise	1.778.706	1.715.519	1.922.122	143.416
Campania	1.651.811	1.809.826	1.691.982	40.171
Puglia	1.689.798	1.787.007	1.752.995	63.197
Basilicata	1.690.242	1.855.222	1.688.983	-1.259
Calabria	1.673.177	1.828.517	1.696.349	23.172
Media Italia	1.853.840	1.853.840	1.853.840	0

Tab. 11 Il calcolo del FIR basato su capacità fiscale e fabbisogni di spesa

(in lire, pro capite; spese correnti di competenza dell'esercizio finanziario 1997)

	(1)	(2)	(3)
	Entrate pro capite standardizzate e_k^*	Spesa pro capite standardizzata S_k^{Re*}	$S_k^{Re*} - e_k^*$
Piemonte	1.318.716	2.359.445	1.040.729
Lombardia	1.604.351	2.343.482	739.131
Veneto	1.345.995	2.357.332	1.011.337
Liguria	1.090.242	2.524.699	1.434.457
Emilia Romagna	1.468.178	2.462.543	994.365
Toscana	1.198.218	2.435.309	1.237.091
Umbria	960.707	2.475.104	1.514.397
Marche	1.101.776	2.381.391	1.279.615
Lazio	1.343.044	2.317.508	974.464
Abruzzo	835.941	2.315.094	1.479.153
Molise	701.333	2.380.607	1.679.274
Campania	590.782	2.150.467	1.559.685
Puglia	613.399	2.211.480	1.598.081
Basilicata	639.835	2.147.468	1.507.633
Calabria	516.830	2.154.834	1.638.004
Media	1.153.514	2.312.325	1.158.811

Tab. 12 FIR fattore risorse e fabbisogni di spesa a confronto col trasferimento storico

(in lire, pro capite; spese correnti di competenza dell'esercizio finanziario 1997)

	Trasf. storico	FIR basato sul fattore risorse	FIR basato sul fattore risorse e sui fabb. di spesa			
	(1)	(2)	(3)	(2) - (1)	(3) - (2)	(3) - (1)
Piemonte	786.765	993.609	1.040.729	206.844	47.120	253.964
Lombardia	624.715	707.974	739.131	83.259	31.157	114.416
Veneto	963.860	966.330	1.011.337	2.470	45.007	47.477
Liguria	1.432.014	1.222.083	1.434.457	-209.931	212.374	2.443
Emilia Romagna	1.023.918	844.147	994.365	-179.771	150.218	-29.553
Toscana	1.113.833	1.114.107	1.237.091	274	122.984	123.258
Umbria	1.340.676	1.351.618	1.514.397	10.942	162.779	173.721
Marche	1.291.400	1.210.549	1.279.615	-80.851	69.066	-11.785
Lazio	1.071.260	969.281	974.464	-101.979	5.183	-96.796
Abruzzo	1.445.491	1.476.384	1.479.153	30.893	2.769	33.662
Molise	1.799.500	1.610.992	1.679.274	-188.508	68.282	-120.226
Campania	1.496.745	1.721.543	1.559.685	224.798	-161.858	62.940
Puglia	1.340.389	1.698.926	1.598.081	358.537	-100.845	257.692
Basilicata	1.847.691	1.672.490	1.507.633	-175.201	-164.857	-340.058
Calabria	1.748.107	1.795.495	1.638.004	47.388	-157.491	-110.103
RSO	1.158.811	1.158.811	1.158.811	0	0	0

Tab. 13 Le componenti del FIR basato su capacità fiscale e fabbisogni di spesa (in migliaia di lire)

	storico (1)	Δ risorse (2)	Δ fabbisogni		Δ totale (6) = (2) + (5)	finale (7) = (1) + (6)
	$S_k^{Re} - e_k$	$e_k - e_k^*$	(3) $S_k^{Re*} - S_k^{Re}$	(4) $S_k^{Re*} - S_k^{Re*}$	(5) = (3) + (4)	$S_k^{Re*} - e_k^*$
Piemonte	786,765	-9,135	215,979	47,120	263,099	1040,729
Lombardia	624,715	-59,113	142,372	31,157	173,529	739,131
Veneto	963,860	3,700	-1,230	45,007	43,777	1011,337
Liguria	1432,014	6,060	-215,991	212,374	-3,617	1434,457
Emilia Romagna	1023,918	-30,737	-149,034	150,218	1,184	994,365
Toscana	1113,833	17,814	-17,540	122,984	105,444	1237,091
Umbria	1340,676	83,718	-72,776	162,779	90,003	1514,397
Marche	1291,400	15,319	-96,170	69,066	-27,104	1279,615
Lazio	1071,260	27,281	-129,260	5,183	-124,077	974,464
Abruzzo	1445,491	37,033	-6,140	2,769	-3,371	1479,153
Molise	1799,500	10,704	-199,212	68,282	-130,930	1679,274
Campania	1496,745	20,612	204,186	-161,858	42,328	1559,685
Puglia	1340,389	20,277	338,260	-100,845	237,415	1598,081
Basilicata	1847,691	23,372	-198,573	-164,857	-363,430	1507,633
Calabria	1748,107	44,609	2,779	-157,491	-154,712	1638,004
RSO	1158,811	0,000	0,000	0,000	0,000	1158,811

Occorre considerare, tuttavia, che la struttura demografica della popolazione è un indicatore *indiretto* dei fabbisogni sanitari. In altre parole, la struttura per età della popolazione è una caratteristica che determina i consumi sanitari, attraverso l'effetto che l'età ha sulla morbosità della popolazione. Naturalmente, il fattore che influenza in modo *diretto* la domanda di servizi sanitari è l'effettiva incidenza delle patologie nella popolazione. Nella misura in cui l'unico fattore – o il fattore preponderante – che spiega la morbosità della popolazione è la struttura demografica, l'uso di quest'ultima quale indicatore di fabbisogno di spesa sanitaria è appropriato. Tuttavia, non necessariamente i fabbisogni sanitari sono spiegati esclusivamente dall'età e altre variabili (fattori ambientali, culturali e socioeconomici) potrebbero essere rilevanti nel determinare i fabbisogni sanitari effettivi a livello regionale.

In generale, e allo scopo di semplificare al massimo una questione piuttosto complessa, la domanda potenziale di servizi sanitari (il numero, cioè di utenti potenziali U_k^H) è funzione dell'incidenza della morbosità nella popolazione, m_k . A sua volta, quest'ultima è funzione della struttura demografica della popolazione, d_k , oltre a una serie di altre caratteristiche locali, c_k . Queste caratteristiche (fattori ambientali, culturali e socioeconomici) influenzano la morbosità della popolazione sia direttamente, sia attraverso effetti sulla struttura demografica:

$$U_k^H = U^H(m_k) = U^H(m(d(c_k), c_k)) \quad (59)$$

La conseguenza è che la struttura demografica coglierebbe solo parte dell'effetto sui fabbisogni sanitari finali, non considerando l'effetto autonomo degli altri fattori locali sulla morbosità della popolazione.

Purtroppo gli indicatori dell'incidenza delle diverse patologie a livello locale sono approssimativi e incompleti. Un primo indicatore dello stato di malessere della popolazione è il tasso di mortalità grezzo, ovvero il numero di morti per mille abitanti senza tenere in considerazione la struttura demografica della popolazione. Un secondo indicatore è dato dalla percentuale di incidenza delle malattie croniche sulla popolazione residente. Quest'ultimo, tuttavia, è meno affidabile del primo in quanto basato su indagini campionarie ISTAT e costruito sulla base delle dichiarazioni degli intervistati (Mapelli, 1998).

Si è quindi deciso di usare il tasso di mortalità quale indicatore di malessere della popolazione residente, rapportarlo alla media italiana e applicare questo coefficiente (γ_k^m) alla spesa standardizzata in base alla struttura demografica della popolazione. Per evitare il rischio di incor-

rere in una duplicazione (tasso di mortalità e struttura demografica sono infatti altamente correlati) si è usato il tasso di mortalità *corretto* per la struttura per età della popolazione. Tale tasso individua quindi l'incidenza relativa della mortalità in una regione rispetto alla media, considerando le differenze nella struttura demografica della popolazione tra regioni. La nuova spesa sanitaria standardizzata può quindi essere formulata come:

$$s_k^{H**} = s_k^{H*} \gamma_k^m \quad (60)$$

γ_k^m esprime per l'appunto l'incidenza relativa della mortalità nella regione k rispetto alla media nazionale.

Questa correzione determina un incremento del trasferimento verso quelle regioni (Campania e Lombardia in particolare) che presentano un tasso di mortalità elevato relativamente alla media nazionale.

Tab. 14 Standardizzazione delle spese sanitarie 1997 sulla base di indicatori di rischio sanitario

(in lire, pro capite)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Spesa p.c. effettiva	Spesa p.c. standardizz. sulla base della struttura demografica	Spesa p.c. standardizzata sulla base della struttura dem. e del tasso di mortalità	= (3) - (2)	= (3) - (1)
Piemonte	1.800.354	1.900.960	1.932.890	31.930	132.536
Lombardia	1.883.691	1.884.997	1.949.525	64.528	65.834
Veneto	1.911.011	1.898.847	1.857.065	-41.782	-53.946
Liguria	2.105.712	2.066.214	2.093.638	27.424	-12.074
Emilia Romagna	2.131.760	2.004.058	1.861.680	-142.378	-270.080
Toscana	2.003.787	1.976.824	1.840.587	-136.237	-163.200
Umbria	1.972.444	2.016.619	1.884.881	-131.738	-87.563
Marche	1.939.054	1.922.906	1.694.997	-227.909	-244.057
Lazio	1.950.015	1.859.023	1.853.596	-5.427	-96.419
Abruzzo	1.808.388	1.856.609	1.751.781	-104.828	-56.607
Molise	1.778.706	1.922.122	1.817.135	-104.987	38.429
Campania	1.651.811	1.691.982	1.950.070	258.088	298.259
Puglia	1.689.798	1.752.995	1.689.745	-63.250	-53
Basilicata	1.690.242	1.688.983	1.570.483	-118.500	-119.759
Calabria	1.673.177	1.696.349	1.649.909	-46.440	-23.268
Media Italia	1.853.840	1.853.840	1.853.840	0	0

Tab. 15 Indicatori di rischio sanitario

	Tasso di mortalità grezzo	Rapporto rispetto alla media	Tasso di mortalità corretto (uomini)* **	Tasso di mortalità corretto (donne)* **	% di malati cronici
Piemonte	11,3	1,164	8,5	6,9	18,8
Lombardia	9,7	0,999	8,9	6,7	17,3
Veneto	9,3	0,958	8,4	6,4	14,7
Liguria	13,4	1,380	8,5	6,8	22,3
Emilia Romagna	11,5	1,184	7,8	6,3	19,0
Toscana	11,6	1,195	7,6	6,4	21,1
Umbria	11,1	1,143	7,6	6,5	24,8
Marche	10,4	1,071	7,2	6,1	21,0
Lazio	8,8	0,906	8,1	6,9	20,3
Abruzzo	10,1	1,040	7,3	6,8	21,7
Molise	10,5	1,081	7,5	6,7	23,1
Campania	8,1	0,834	9,0	8,3	16,1
Puglia	7,8	0,803	7,6	6,9	14,5
Basilicata	9,2	0,947	6,9	6,9	18,8
Calabria	8,4	0,865	7,4	7,2	21,7
Media Italia	9,7	1,000	8,2	6,9	18,1

* Per 1.000 abitanti; anno 1993 (fonte: Ministero della Sanità).

** Corretto per la struttura demografica della popolazione.

Tab. 16 Il calcolo del FIR basato su capacità fiscale e fabbisogni di spesa, 1997
(in lire, pro capite)

	Entrate effettive e_k	Entrate standardizzate e_k^*	Spesa effettiva S_k^{Re}	Spesa standardizzata S_k^{Re**} (*)	$S_k^{Re**} - e_k^*$
Piemonte	1.309.581	1.318.716	2.096.346	2.391.375	1.072.659
Lombardia	1.545.238	1.604.351	2.169.953	2.408.010	803.659
Veneto	1.349.695	1.345.995	2.313.555	2.315.550	969.555
Liguria	1.096.302	1.090.242	2.528.316	2.552.123	1.461.881
Emilia Romagna	1.437.441	1.468.178	2.461.359	2.320.165	851.987
Toscana	1.216.032	1.198.218	2.329.865	2.299.072	1.100.854
Umbria	1.044.425	960.707	2.385.101	2.343.366	1.382.659
Marche	1.117.095	1.101.776	2.408.495	2.153.482	1.051.706
Lazio	1.370.325	1.343.044	2.441.585	2.312.081	969.037
Abruzzo	872.974	835.941	2.318.465	2.210.266	1.374.325
Molise	712.037	701.333	2.511.537	2.275.620	1.574.287
Campania	611.394	590.782	2.108.139	2.408.555	1.817.773
Puglia	633.676	613.399	1.974.065	2.148.230	1.534.831
Basilicata	663.207	639.835	2.510.898	2.028.968	1.389.133
Calabria	561.439	516.83	2.309.546	2.108.394	1.591.564
RSO	1.153.514	1.153.514	2.312.325	2.312.325	1.158.811

(*) Standardizzata sulla base della struttura per età della popolazione e del tasso di mortalità corretto.

Tab. 17 Il FIR basato su capacità fiscale e fabbisogni di spesa a confronto con i precedenti trasferimenti
(in lire, pro capite)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	$S_k^{Re} - e_k$	$S_k^{Re} - e_k^*$	$S_k^{Re} - e_k^*$	$S_k^{Re} - e_k^*$	$S_k^{Re} - e_k^{**}$	$= (5) - (3)$	$= (3) - (1)$	$= (5) - (1)$
Piemonte	786.765	777.630	993.609	1.040.729	1.072.659	79.050	206.844	285.894
Lombardia	624.715	565.602	707.974	739.131	803.619	95.685	83.259	178.944
Veneto	963.860	967.560	966.330	1.011.337	969.555	3.225	2.470	5.695
Liguria	1.432.014	1.438.074	1.222.083	1.434.457	1.461.881	239.798	-209.931	29.867
Emilia								
Romagna	1.023.918	993.181	844.147	994.365	851.987	7.840	-179.771	-171.931
Toscana	1.113.833	1.131.647	1.114.107	1.237.091	1.100.854	-13.253	274	-12.979
Umbria	1.340.676	1.424.394	1.351.618	1.514.397	1.382.659	31.041	10.942	41.983
Marche	1.291.400	1.306.719	1.210.549	1.279.615	1.051.706	-158.843	-80.851	-239.694
Lazio	1.071.260	1.098.541	969.281	974.464	969.037	-244	-101.979	-102.225
Abruzzo	1.445.491	1.482.524	1.476.384	1.479.153	1.374.325	-102.059	30.893	-71.166
Molise	1.799.500	1.810.204	1.610.992	1.679.274	1.574.287	-36.705	-188.508	-225.213
Campania	1.496.745	1.517.357	1.721.543	1.559.685	1.817.773	96.230	224.798	321.028
Puglia	1.340.389	1.360.666	1.698.926	1.598.081	1.534.831	-164.095	358.537	194.442
Basilicata	1.847.691	1.871.063	1.672.490	1.507.633	1.389.133	-283.357	-175.201	-458.588
Calabria	1.748.107	1.792.716	1.795.495	1.638.004	1.591.564	-203.931	47.388	-156.543
RSO	1.158.811	1.158.811	1.158.811	1.158.811	1.158.811	0	0	0

(1) Trasferimento storico = spesa effettiva - entrata effettiva.

(2) Trasferimento pseudo-storico = spesa effettiva - entrata standardizzata.

(3) Trasferimento basato sul fattore risorse e sulla popolazione = spesa standard (spesa media pro capite) - entrata standardizzata.

(4) Trasferimento basato sul fattore risorse e sui fabbisogni (di natura demografica) di spesa sanitaria = spesa standardizzata - entrata standardizzata.

(5) Trasferimento basato sul fattore risorse e sui fabbisogni (di natura demografica e quelli derivanti da indicatori di rischio) di spesa sanitaria = spesa standardizzata - entrata standardizzata.

8. Istituzione di un fondo perequativo nazionale orizzontale

Il sistema che abbiamo fino ad ora delineato comporta per lo Stato un esborso netto, a copertura del saldo negativo tra entrate e spese regionali, che assume la forma di un trasferimento verticale dal centro verso la periferia. È possibile, tuttavia, prevedere un'assegnazione di entrate tributarie proprie alle regioni in modo tale da garantire loro l'autosufficienza finanziaria e l'eliminazione di ogni squilibrio verticale – come peraltro previsto dal collegato fiscale del 1999. Ciò può essere ottenuto attraverso una manovra congiunta che prevede l'aumento dell'aliquota di compartecipazione all'accisa sulla benzina (a 450 lire al litro), l'istituzione di una compartecipazione regionale al gettito dell'IVA (nella misura del 20%) e l'incremento dell'aliquota di compartecipazione dell'addizionale regionale all'IRPEF⁶. L'incremento d'aliquota di quest'ultima è calcolato in modo da consentire alle regioni di coprire tutte le spese, comprensive della sanità, con entrate proprie.

La logica del modello, tuttavia, non cambia. Semplicemente, il trasferimento verticale dallo Stato verso le regioni viene sostituito da uno schema di perequazione orizzontale che continua a ispirarsi ai criteri della capacità fiscale e dei fabbisogni di spesa. All'aumentare delle risorse finanziarie a disposizione le regioni con capacità fiscale più elevata diventano gradualmente pagatrici nette. Quando l'entrata standardizzata di una regione supera la sua spesa standardizzata, infatti, l'eccedenza va a confluire in un fondo perequativo nazionale. Dal fondo perequativo continuano ad attingere le regioni per le quali le entrate standardizzate sono inferiori alle spese standardizzate. In presenza di tale fondo perequativo orizzontale, è possibile che si decida di non giungere alla perequazione completa, nel senso che il contributo verso il (o il prelevamento dal) fondo nazionale è pari a una frazione ($0 < \alpha \leq 1$) dello squilibrio tra spese standardizzate ed entrate standardizzate:

$$FiR_k^\alpha = \alpha(s_k^{Re**} - e_k^{**}) \quad (61)$$

dove e_k^{**} comprende ora anche le nuove entrate (sopra citate) di competenza delle regioni.

L'aliquota di compartecipazione all'IRPEF che consente di annullare lo squilibrio verticale è pari al 4,1%. Con tale aliquota di compartecipa-

⁶ Atto del Senato n. 3599B, maggio 1999.

zione dell'addizionale regionale all'IRPEF, le entrate delle regioni nel loro complesso sostituiscono tutti i trasferimenti erariali correnti.

I risultati nella tabella 18 prevedono che il parametro α nell'equazione (61) sia posto pari a uno. La tabella 19 mostra invece la redistribuzione interregionale che si ottiene per valori via via decrescenti del coefficiente di solidarietà. Al tendere di α a zero, naturalmente, la redistribuzione che si ottiene tramite il fondo di perequazione orizzontale si avvicina progressivamente a zero.

Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Lazio sono pagatrici nette verso il fondo, mentre tutte le altre regioni ricevono un trasferimento netto dal fondo. Liguria e Toscana sono pressoché in equilibrio – cosa che equivale all'autosufficienza finanziaria – mentre tutte le regioni meridionali riceverebbero sostanziali ammontari di risorse dal fondo. L'introduzione della compartecipazione all'IVA – associata all'aumento dell'addizionale regionale all'IRPEF – provoca un notevole incremento nella varianza delle risorse finanziarie a disposizione delle regioni, a causa dell'accentuato divario geografico della base imponibile di tali imposte.

Conclusioni

Questo lavoro si è posto l'obiettivo di elaborare un meccanismo perequativo per le regioni che risponda tanto al principio della capacità fiscale – la disponibilità di risorse (base imponibile) sul territorio regionale – quanto a quello dei fabbisogni di spesa, cioè alla considerazione delle effettive esigenze di spesa, che possono essere non omogenee sul territorio nazionale.

In un primo momento, si è calcolato il trasferimento perequativo spettante a ogni regione nella situazione dello "status quo," e cioè alla luce delle responsabilità di spesa e delle entrate tributarie disponibili al momento per le regioni a statuto ordinario.

Si è poi simulato l'impatto sulla finanza regionale dell'applicazione integrale delle norme contenute nell'articolo 10 del collegato fiscale 1999. Si è stimato che l'aumento dell'aliquota di compartecipazione all'accisa sulla benzina a 450 lire al litro, l'istituzione di una compartecipazione regionale al gettito dell'IVA nella misura del 20% e l'incremento dell'aliquota di compartecipazione dell'addizionale regionale all'IRPEF al 4,1% consentirebbero alle regioni nel loro complesso di coprire tutte le proprie spese, comprensive della sanità, con entrate proprie. La redistribuzione interregionale è ottenuta con uno schema che prevede l'esistenza di un fondo perequativo di tipo orizzontale, che

continua a ispirarsi ai criteri della capacità fiscale e dei fabbisogni di spesa. Le regioni le cui entrate standardizzate eccedono le spese standardizzate (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Lazio) vedono l'eccedenza confluire nel fondo perequativo nazionale, ma hanno diritto a trattenere localmente le entrate tributarie che eccedono lo sforzo fiscale standard. D'altra parte, le regioni le cui entrate standardizzate sono insufficienti a coprire le spese standardizzate (Umbria, Marche, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata e Calabria) ricevono trasferimenti positivi dal fondo nazionale. Due regioni (Liguria e Toscana) appaiono sostanzialmente in equilibrio finanziario.

Il fatto che il trasferimento sia basato su spese ed entrate standardizzate tende a premiare le regioni in cui le spese pro capite sono contenute e non introduce disincentivi allo sforzo fiscale locale.

Rispetto allo schema di perequazione fiscale verticale, infine, lo schema orizzontale associato all'introduzione della compartecipazione all'IVA e all'aumento dell'addizionale regionale all'IRPEF provoca un incremento nella varianza delle risorse finanziarie a disposizione delle regioni, a causa dell'accentuato divario interregionale di base imponibile.

Tab. 18 Il calcolo del FIR orizzontale 1997

(in lire, pro capite)

	(1) e_k^*	(2) Aumento componente accisa benzina a 450/Lit.	(3) Istituzione componente IVA 20%	(4) Aumento addizionale IRPEF a 4,1 %	(5) e_k^{**} (a)	(6) S_k^{R***} (b)	(7) FiR_k^a $\alpha = 1$
Piemonte	1.318.716	61.729	683.714	726.377	2.790.536	2.391.375	-399.161
Lombardia	1.604.351	63.800	859.062	783.802	3.311.015	2.408.010	-903.005
Veneto	1.345.995	65.043	441.131	654.655	2.506.824	2.315.550	-191.274
Liguria	1.090.242	59.657	616.112	691.845	2.457.856	2.552.123	94.267
Emilia Romagna	1.468.178	71.671	460.719	751.892	2.752.460	2.320.165	-432.295
Toscana	1.198.218	72.914	344.093	665.892	2.281.117	2.299.072	17.955
Umbria	950.707	66.286	243.772	580.603	1.851.368	2.343.366	491.998
Marche	1.101.776	62.143	251.716	587.682	2.003.317	2.153.482	150.165
Lazio	1.343.044	65.457	970.554	665.343	3.044.398	2.312.081	-732.317
Abruzzo	835.941	58.414	183.353	484.068	1.561.776	2.210.266	648.49
Molise	701.333	40.186	92.486	416.589	1.250.594	2.275.620	1.025.026
Campania	590.782	39.357	121.847	357.047	1.109.032	2.408.555	1.299.523
Puglia	613.399	42.671	113.573	389.668	1.159.311	2.148.230	988.919
Basilicata	639.835	39.357	67.963	382.014	1.129.169	2.028.968	899.799
Calabria	516.83	41.843	61.462	309.513	929.649	2.108.394	1.178.745
RSO	1.153.514	58.829	490.624	609.358	2.312.325	2.312.325	0

(a) Entrate standardizzate proprie, ottenute dalla somma delle colonne 1-4.

(b) Spesa regionale standardizzata sulla base della struttura per età della popolazione e del tasso di mortalità corretto.

Tab. 19 Il calcolo del FIR orizzontale 1997 sotto diverse ipotesi circa il coefficiente di solidarietà α
(in lire, pro capite)

	(1)	(2)	(3)	(4)
	FiR_k^{α} $\alpha = 1$	FiR_k^{α} $\alpha = 0,9$	FiR_k^{α} $\alpha = 0,75$	FiR_k^{α} $\alpha = 0,5$
Piemonte	-399.161	-359.245	-299.371	-199.581
Lombardia	-903.005	-812.705	-677.254	-451.503
Veneto	-191.274	-172.147	-143.456	-95.637
Liguria	94.267	84.840	70.700	47.134
Emilia Romagna	-432.295	-389.066	-324.221	-216.148
Toscana	17.955	16.159	13.466	8.977
Umbria	491.998	442.798	368.999	245.999
Marche	150.165	135.149	112.624	75.082
Lazio	-732.317	-659.085	-549.238	-366.159
Abruzzo	648.490	583.641	486.368	324.245
Molise	1.025.026	922.523	768.770	512.513
Campania	1.299.523	1.169.571	974.642	649.762
Puglia	988.919	890.027	741.689	494.460
Basilicata	899.799	809.819	674.849	449.900
Calabria	1.178.745	1.060.871	884.059	589.373
RSO	0	0	0	0

Riferimenti bibliografici

- AHMAD E. (a cura di),
1997 *Financing Decentralised Expenditures: an International Comparison of Grants*. Cheltenham: Edward Elgar.
- BORDIGNON M.,
1997 *L'IRAP e la riforma delle finanze regionali* in L. BERNARDI, *La Finanza Pubblica Italiana, rapporto 1997*. Bologna: Il Mulino.
- BORDIGNON M., EMILIANI N.,
1997 *Un modello di perequazione per la nuova finanza regionale*. Roma: Ministero del Tesoro, Commissione tecnica sulla spesa pubblica.
- BROSIO G., MAGGI M., PIPERNO S.,
1998 *Governo e finanza locale. Un'introduzione alla teoria e alle istituzioni del federalismo fiscale*. Torino: Giappichelli.
- BROSIO G., POLA G., BONDONIO D.,
1994 *Una proposta di federalismo fiscale*. Torino: Fondazione Agnelli.
- BUGLIONE E., PATRIZII V. (a cura di),
1998 *Governo e Governi. Istituzioni e finanza in un sistema a più livelli*. Milano: Giuffrè.
- COMMONWEALTH GRANTS COMMISSION,
1997 *Report on General Revenue Grant Relativities: 1997 Update*. Canberra: Australian Government Publishing Service.
- GIARDA P.,
1995 *Regioni e federalismo fiscale*. Bologna: Il Mulino.
- MAPELLI V.,
1998 *L'allocazione delle risorse nel Servizio Sanitario Nazionale*. Milano: Istituto di Economia Sanitaria.

PIPERNO S.,

1998 *Il sistema di finanziamento dei livelli subcentrali di governo in Australia*, in "Economia Pubblica", n. 5, pp. 27-78.

TREASURY DEPARTMENT OF WESTERN AUSTRALIA,

1999 *Fiscal Subsidies within the Australian Federation*. Discussion Paper, marzo.

Leggi

Legge 23 dicembre 1996, n. 662: "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica".

Decreto legislativo 30 giugno 1997, n. 244: "Riordino del sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali".

Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446: "Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni IRPEF e istituzione di un'addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali".

Legge 27 dicembre 1997, n. 449: "Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica".

Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112: "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione al capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59".

Decreto legislativo 28 settembre 1998, n. 360: "Istituzione di un'addizionale comunale all'IRPEF, a norma dell'articolo 48, comma 10, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, come modificato dall'articolo 1, comma 10, della legge 16 giugno 1998, n. 191".

Legge 23 dicembre 1998, n. 448: "Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo".

Legge 7 gennaio 1999, n. 2: "Disposizioni in materia di minori entrate delle regioni a statuto ordinario a seguito della soppressione dell'addizionale regionale all'imposta erariale di trascrizione (ARIET)".

Atto del Senato n. 3599B: collegato fiscale approvato in via definitiva dal Senato il 6 maggio 1999.

Appendice
Il ruolo delle economie di scala
nella fornitura dei servizi pubblici regionali

Per accertare la presenza di economie di scala, si stima un'equazione di regressione (con il metodo dei minimi quadrati ordinari) della spesa regionale totale (in vari settori funzionali) sulla popolazione residente. La significatività del coefficiente β nell'equazione (a) indicherebbe una relazione non lineare tra spesa e popolazione, cioè la rilevanza di economie di scala (nel caso di α positivo e β negativo). La costante dovrebbe invece cogliere la presenza di costi fissi.

Equazione (a)

$$S_k^i = c + \alpha P_k + \beta P_k^2 + \varepsilon_k$$

62

Equazione (b)

$$S_k^i = c + \alpha P_k + \varepsilon_k$$

I risultati nella tabella A.1 mostrano che il coefficiente β non risulta essere statisticamente significativo e l'equazione (a) non ha maggior potere esplicativo dell'equazione (b), che ipotizza una semplice relazione lineare tra spesa e popolazione. La costante, inoltre, non è significativamente diversa da zero. I grafici che seguono, infine, non denunciano una forte relazione negativa tra spesa pro capite e popolazione.

Tab. A.1 Risultati

(Variabile dipendente = spesa totale in miliardi di lire delle regioni, 1997;
15 osservazioni in ciascuna regressione; t statistico tra parentesi)

	eq.	c	α	β	R^2 corretto
Amministrazione generale (1)	(a)	60,11 (0,65)	0,138 (2,73)	-0,0061 (-1,06)	0,661
	(b)	127,76 (1,92)	0,088 (5,28)		0,658
Sanità (5)	(a)	82,20 (0,10)	2,026 (4,50)	-0,0050 (-0,928)	0,098
	(b)	138,27 (0,24)	1,985 (14,07)		0,934
Trasporti (12)	(a)	-32,63 (-0,16)	0,245 (2,20)	-0,0055 (-0,44)	0,668
	(b)	29,28 (0,21)	0,199 (5,65)		0,688
Territorio (13)	(a)	147,70 (0,89)	0,093 (1,02)	0,0085 (0,81)	0,673
	(b)	53,58 (0,46)	0,163 (5,56)		0,681
Totale	(a)	612,79 (0,44)	3,20 (4,21)	-0,0038 (-0,44)	0,905
	(b)	1.040,88 (1,08)	2,88 (11,98)		0,911

Fig. A1 Spesa pro capite in Amministrazione generale (1) delle RSO e popolazione, 1997

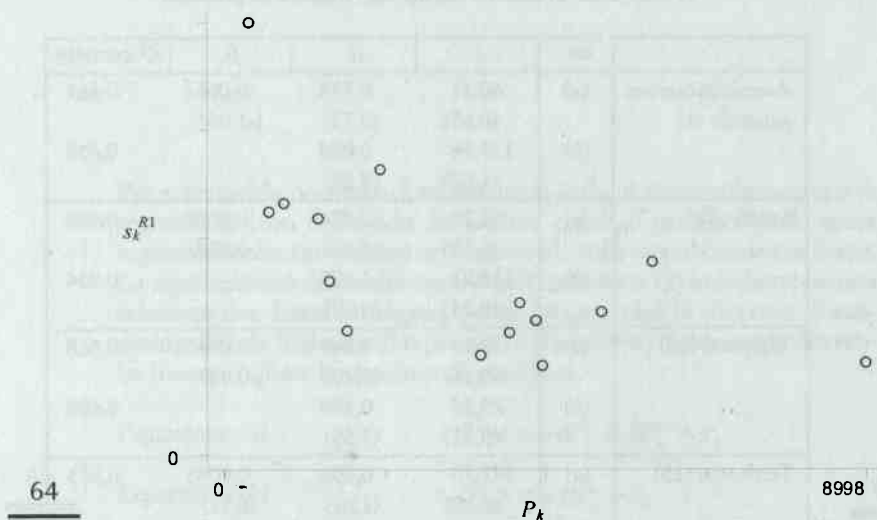


Fig. A1' Spesa pro capite in Amministrazione generale (1) delle RSO (escluse Lombardia e Molise) e popolazione, 1997

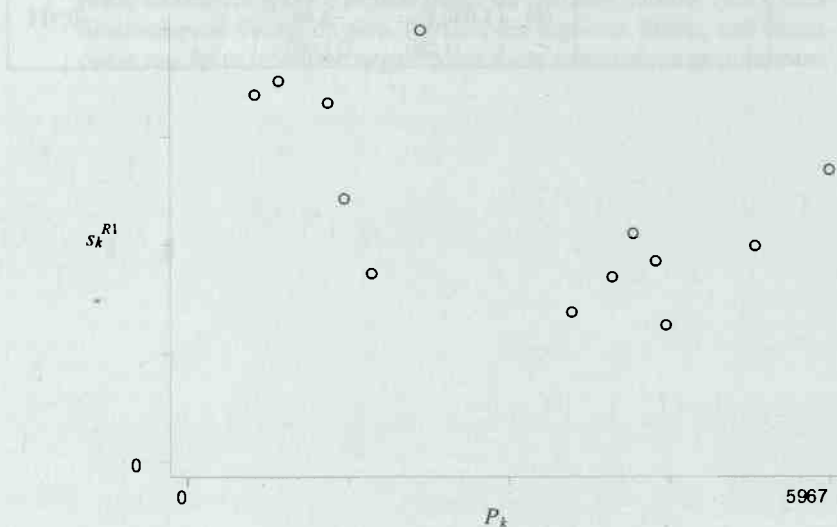


Fig. A2 Spesa pro capite nella Sanità (5) delle RSO e popolazione, 1997

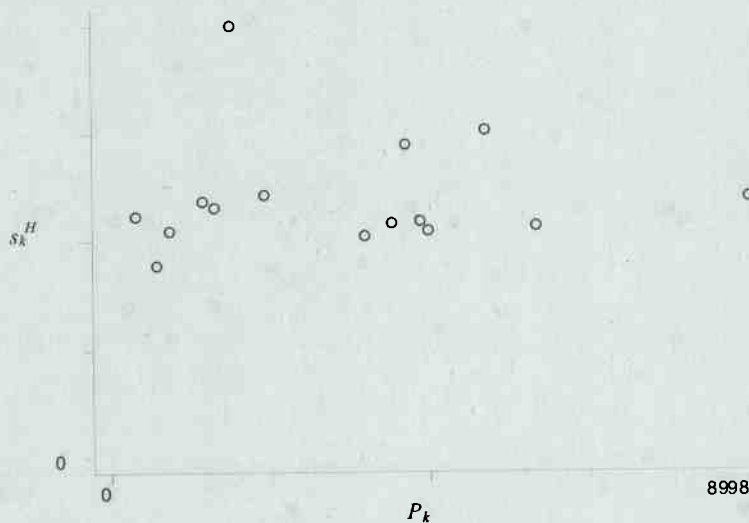


Fig. A3 Spesa pro capite nel settore Trasporti (12) delle RSO e popolazione, 1997

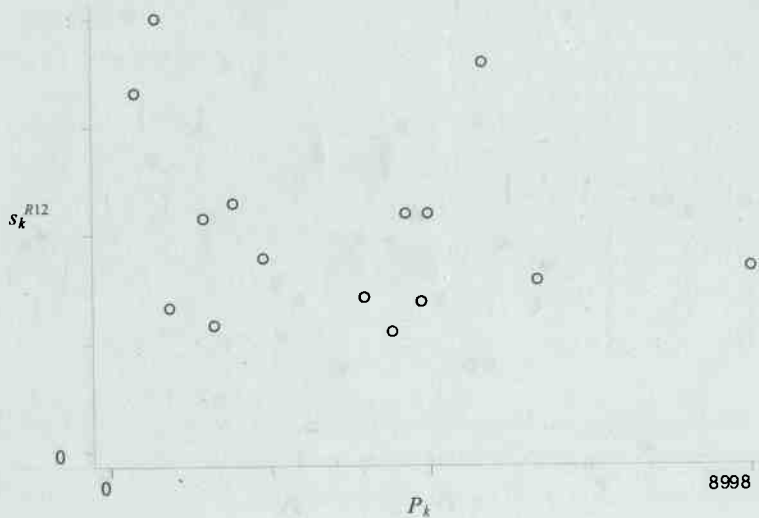


Fig. A3' Spesa pro capite nel settore Trasporti (12) delle RSO (escluse Lombardia e Molise) e popolazione, 1997

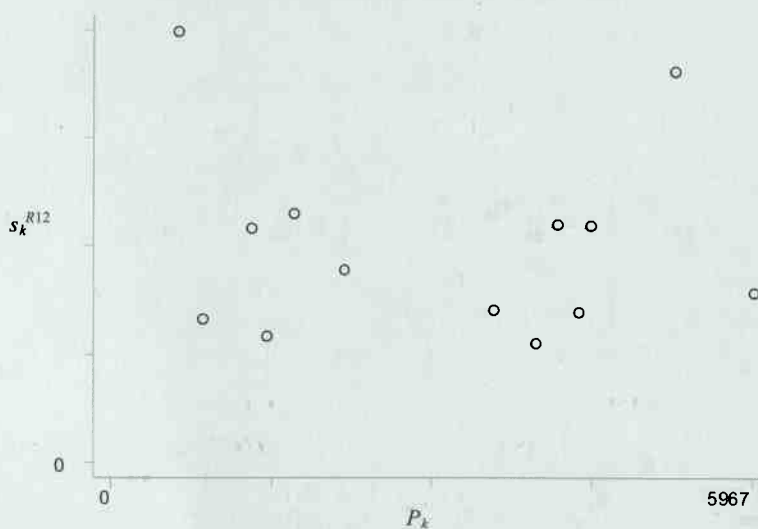


Fig. A4 Spesa pro capite nel settore Territorio (13) delle RSO e popolazione, 1997

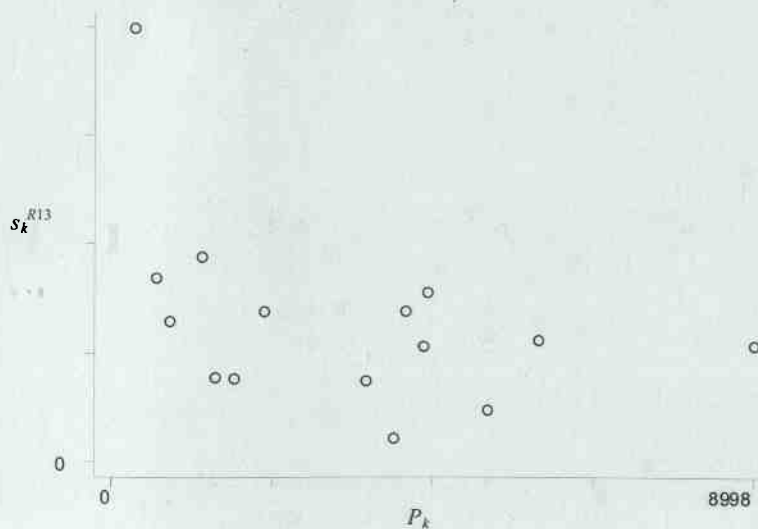


Fig. A4' Spesa pro capite nel settore Territorio (12) delle RSO (escluse Lombardia e Molise) e popolazione, 1997



Fig. A5 Spesa pro capite (totale) delle 15 RSO e popolazione, 1997

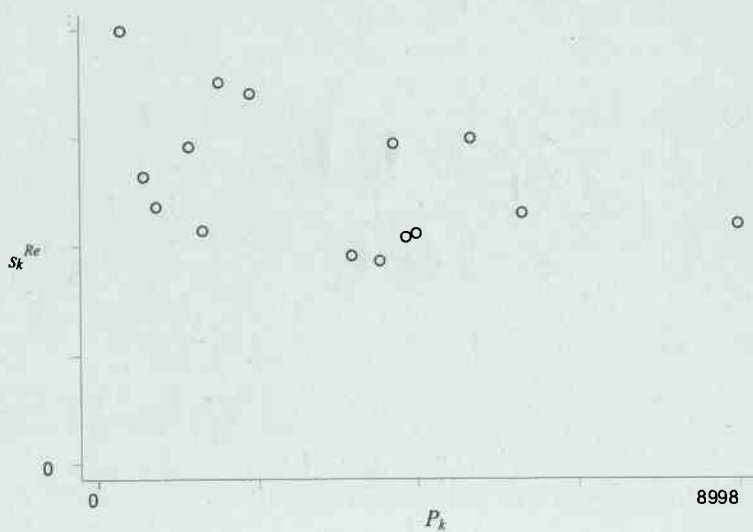
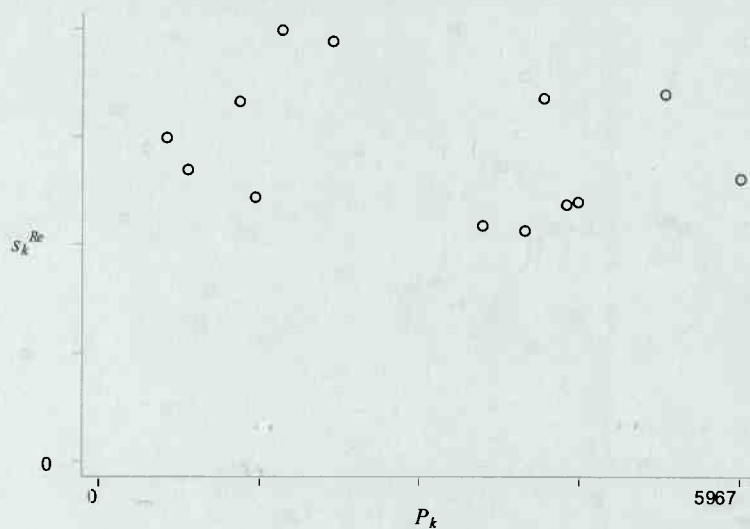





Fig. A5' Spesa pro capite (totale) delle RSO (escluse Lombardia e Molise) e popolazione, 1997





**ISTITUTO RICERCHE ECONOMICO SOCIALI
DEL PIEMONTE**

 **REGIONE PIEMONTE**
 *Spirito Europeo* 

VIA NIZZA, 18 - 10125 TORINO - TEL. 011/ 6666.411